

LE RÉGIME JURIDIQUE DES VOIES PRIVÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

SCHNECKENBURGER Maurice

Jury :

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants { *M. ROLLAND, Professeur.*
M. LAFERRIÈRE, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais - Palais Royal

1937

LE RÉGIME JURIDIQUE DES VOIES PRIVÉES

LE RÉGIME JURIDIQUE DES VOIES PRIVÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1937, à 14 heures

PAR

SCHNECKENBURGER Maurice

Jury :

Président : M. MESTRE, Professeur.

Suffragants { *M. ROLLAND, Professeur.*
M. LAFERRIÈRE, Professeur.

PARIS

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais - Palais Royal

1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON PÈRE

INTRODUCTION

1. — Les voies de communication terrestres sont indispensables à toute vie sociale, même embryonnaire. D'abord destinées aux hommes seuls, elles étaient étroites et sinueuses comme les pistes indiennes que l'on rencontre encore en Amérique. Après l'apparition des premiers véhicules, il fallut les niveler, les élargir ; elles prirent alors l'aspect que présentent nos routes modernes. Leur évolution a été parallèle aux progrès de la civilisation et au développement des échanges entre les agglomérations d'habitants d'abord, puis entre les provinces et enfin entre les peuples.

2. — Après la conquête romaine, les voies de communication sillonnèrent la Gaule, mais après la période anarchique des Grandes Invasions, il fallut attendre le règne de Charlemagne (Capitulaires de 793, 800, 813) pour que nos voies publiques soient restaurées. Les successeurs du grand Empereur réglèrent la police des chemins mais après les longues guerres féodales, ce n'est que sous le règne de Philippe-Auguste que les pouvoirs publics s'occupèrent sérieusement de la voirie.

Au ^{xvii}^e siècle sous le règne d'Henri IV et surtout avec Louis XIV, le réseau routier français prit une réelle importance. Administrativement on distinguait alors,

les chemins royaux, les chemins vicomtiers ou publics et les chemins particuliers. Un arrêt du Conseil du 6 février 1776, art. 2, divise les routes et chemins en quatre classes. Les chemins particuliers, classés dans la quatrième classe, comprenaient les chemins destinés à relier les petites villes ou bourgs et avaient une largeur de 24 pieds. La législation révolutionnaire eut pour premier soin de supprimer les corvées et les droits féodaux de péage. Napoléon I^{er} dut faire un énorme effort financier pour restaurer nos routes, abandonnées et dévastées au cours de la tourmente révolutionnaire.

3. — Au xix^e siècle, les progrès rapides de la locomotion sur voie ferrée, entraînèrent le déclin des grandes routes, mais au début du xx^e siècle, elles prirent un nouvel essor grâce au développement prodigieux de la circulation automobile. Actuellement, la création, l'amélioration et l'entretien des voies publiques de toutes catégories tiennent une place de premier ordre dans les budgets des collectivités. C'est dire l'importance primordiale des voies de communication terrestres dans la vie économique contemporaine, malgré la concurrence encore timide de nouveaux moyens de liaison et de transmission, plus perfectionnés et moins coûteux, tels que la télégraphie et l'aviation.

4. — Fortes de l'exemple des conquérants romains, les nations colonisatrices modernes assurèrent leur triomphe par le percement de routes carrossables qui, tout en favorisant leur progression militaire, constituèrent l'armature de la mise en exploitation future des territoires nouvellement conquis (pénétration française

au Maroc, conquête de l'Ethiopie par les troupes italiennes).

5. — Les voies de communication sont au premier chef, un capital technique, suivant la définition que l'économiste BOHM-BAWERK donne à ce mot. Elles font partie de l'outillage national, et à ce titre, leur création et leur entretien rentrent incontestablement dans les attributions obligatoires des Etats modernes (1). L'intérêt que les voies de communication présentent pour chacun en particulier, est en effet trop restreint pour qu'on puisse s'en remettre à l'initiative privée. Les collectivités en retirent d'ailleurs des avantages considérables par suite de l'accroissement des richesses, résultant de la facilité et de la multiplication des échanges.

6. — L'action de l'Etat n'est d'ailleurs nullement incompatible avec l'initiative privée ; celle-ci peut se manifester utilement lorsque la voie à construire n'intéresse que quelques particuliers. Néanmoins, il est nécessaire de laisser un droit de regard de l'Administration sur les conditions d'hygiène et de sécurité de ces voies, construites et entretenues par des particuliers ; un intérêt social supérieur exige cette immixtion administrative dans le domaine de l'activité privée.

7. — Par la nature des choses, en raison de la diversité des intérêts à satisfaire, le régime des voies publiques n'a jamais présenté d'uniformité quant à leur création, leur entretien, leur usage et leur police (1). Ac-

(1) Pour le droit comparé en matière de voies publiques, consulter les « Documents sur les législations étrangères en matière de vicinalité », édités par l'Imprimerie Nationale en 1873, sous la direction de M. Beulé, ministre, secrétaire d'Etat au département de l'Intérieur.

tuellement, les voies entretenues par les collectivités administratives se classent en routes nationales, routes départementales, chemins vicinaux de grande communication, chemins vicinaux d'intérêt commun, chemins vicinaux ordinaires, chemins ruraux reconnus ou non reconnus. Ces voies, sauf les chemins ruraux non reconnus, font partie du domaine public dont elles ont par conséquent tous les caractères, et notamment l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'insaisissabilité (ordonnance de Moulins de février 1566 [2]).

8. — Les collectivités possèdent aussi des voies de communication qui, ne faisant pas partie de leur domaine public, sont prescriptibles et aliénables au même titre que les voies appartenant à des particuliers. Pour certaines d'entre elles (chemins ruraux non reconnus), leur régime est assez voisin de celui des voies publiques, mais dans cette étude, nous les considérerons néanmoins comme voies privées.

9. — Nous désignerons donc sous le nom de « voies privées » toutes les voies de communication appartenant à des particuliers ou faisant partie du domaine privé des collectivités administratives.

10. — D'après leur destination et leur situation, on peut distinguer, parmi les voies privées :

1° *Les voies privées urbaines.* — Ce sont les voies privées qui se trouvent dans les agglomérations. Le sens de ce dernier mot doit être précisé, car les règles rela-

(2) Isambert : « Anciennes lois françaises », t. XIV, p. 185.

Voir l'article de M. Barckhausen : « Remarques sur la théorie des domaines » dans la « Revue critique », 1884, p. 30.

tives aux voies urbaines (publiques ou privées) sont différentes de celles qui régissent les voies comprises hors des agglomérations. Il en est ainsi, en ce qui concerne leur régime administratif spécial (art. 68, loi du 5 avril 1884 pour les rues et places publiques) et en matière de circulation (priorité de passage aux carrefours : art. 10 du décret du 31 décembre 1922, dit Code de la Route, modifié par les décrets du 5 octobre 1929, 25 septembre 1932, 27 janvier 1933).

Selon la jurisprudence et la doctrine (3), il n'y a pas de critérium bien formel pour définir l'agglomération. Les circulaires du Ministre de l'Intérieur du 25 octobre 1837 (Bull. Min. Int., 1837, p. 376) et du 5 mai 1852 (Bull. Min. Int., 1852, p. 237) sur la décentralisation § 50 du tableau A, prises pour l'application de l'art. 52 de la loi du 16 septembre 1807 sur les plans d'alignement, appellent « agglomérations » toutes les villes de plus de 2.000 habitants. Ce point de vue serait trop strict en bien des matières. C'est une pure situation de fait qui détermine si un groupe forme ou non une agglomération ; le sens du mot diffère donc suivant l'espèce. Ainsi, la Cour de Cassation dans un arrêt du 1^{er} avril 1911 (Dall. des Com., 1911-2-104, Bouckspoum) estime qu'une voie située dans le périmètre d'un octroi ne fait pas nécessairement partie de l'agglomération ; dans un autre arrêt du 31 octobre 1908 (Morel, Rev. gén. adm., 1909-1-198) elle décidait qu'un maire ne pouvait pas, par

(3) Cons. d'Et. 24 nov. 1909, Bureau, D.P. 1911-3-100 ; Cons. d'Et. 7 avril 1911, Massonic, Rec. Lebon, p. 432 ; 3 juillet 1914, Mathon, Rec. Leb. p. 816 ; v. Rec. Leb. 1909, p. 901.

Des Cilleuls : « Voirie Urbaine », p. 28.

Guillaume : « Voirie Urbaine », p. 2.

Dalloz, Rép. législ. V^o « Voirie par terre », N^o 1469.

des poteaux indicateurs, fixer arbitrairement les limites d'une agglomération.

Les voies de communication appartenant à la commune à l'intérieur des agglomérations et ouvertes à la circulation du public, ne sont pas des voies privées de la commune. Par leur affectation, elles font partie du domaine public de la commune et sont régies par les règles relatives aux voies urbaines publiques (4). Pour les voies situées hors des agglomérations et appartenant aux collectivités administratives, la domanialité publique ne résulte pas, *ipso facto*, de leur affectation à la circulation publique ; une décision régulière de classement doit intervenir (5).

En application de ce principe, la Ville de Paris soutient actuellement devant le Conseil d'Etat, à l'encontre d'un sieur Gailhac (pourvoi 55712), que la rue des Sapins, sise à Charenton, mais appartenant à la Ville de Paris et ouverte à la circulation publique fait partie de son domaine privé, et qu'elle conserve sur elle tous les attributs du droit de propriété le plus absolu, et peut notamment soumettre à une redevance, l'auto-risation d'ouvrir une baie sur cette voie. La thèse de la Ville de Paris paraît indiscutable. Quelle que soit en effet la théorie du domaine public à laquelle on se rallie, il est clair que le domaine public d'une collectivité ne peut être situé sur le territoire d'une autre collectivité. La Ville de Charenton n'étant pas propriétaire de la rue

(4) Voir Monsarrat : « Voies urbaines publiques et privées », 1924, p. 3 et 4 et p. 395.

Sur le critérium de la domanialité publique :

Berthélémy : « Traité de dr. adm. », p. 477 et les auteurs cités en note.

Hauriou : « Précis de droit administratif », 1933, p. 779.

(5) Avant la loi du 20 août 1881, les chemins ruraux étaient considérés comme faisant partie du domaine privé des communes.

des Sapins, celle-ci ne peut que faire partie du domaine privé de la Ville de Paris.

11. — 2° *Les chemins ruraux non reconnus.* — Il faut distinguer ceux-ci des *chemins ruraux privés appartenant à une commune*. Les chemins des deux catégories font partie du domaine privé de la commune et sont par conséquent aliénables et prescriptibles, mais les chemins ruraux non reconnus sont régis par les dispositions très spéciales de la loi du 20 août 1881 (6), tandis que les chemins communaux privés sont de simples chemins de culture soumis aux seules règles du droit privé.

12. — 3° Parmi les *chemins appartenant à des particuliers*, on distingue :

a) Les chemins particuliers accessibles au public, soit en raison d'un droit de servitude de passage à son profit, soit en raison du bon vouloir du propriétaire ;

b) Les chemins d'exploitation proprement dits qui sont régis par les art. 33 à 37 de la loi du 20 août 1881 ;

c) Les chemins de desserte ou de culture ;

d) Les chemins de halage et de marchepied ;

e) Les chemins forestiers ;

f) Les carraires ;

g) Les chemins de servitude ;

h) Les chemins de désenclavement ;

i) Les tours d'échelle ;

j) Les chemins absolument privés.

(6) D.P. 82-4-1.

C. adm. ann., t. III. — V° « Voirie », p. 1183, Nos 4071 et suivants.

Bull. des Lois 1881, 2° série, p. 221 et 232, Nos 10.915 et 10.916.
Journ. off., 26 août 1881 — Règlem. général type du 3 janv. 1883 — Circulaire ministérielle du 27 août 1881 (Bull. Min. Int. 1881, p. 417).

Nous définirons ces différentes catégories en étudiant les règles spéciales qui leur sont applicables et les caractères communs qu'elles présentent entre elles.

13. -- Ainsi que nous l'avons vu supra n° 6, l'Administration a le devoir d'intervenir dans la réglementation des conditions d'hygiène et de sécurité des voies privées, surtout lorsqu'elles sont, en vertu d'un droit ou d'une simple tolérance, ouvertes à la circulation du public. Cette intervention, justifiée par le souci du bon ordre public, a été autorisée et réglementée par plusieurs lois spécialement votées à cet effet, mais elle découle surtout des pouvoirs généraux de police conférés aux autorités publiques.

Enfin, les tribunaux répressifs ont à punir les auteurs d'infractions pénales commises sur les voies privées, ils doivent alors nécessairement tenir compte des caractères juridiques particuliers de ces voies.

Nous sommes ainsi amenés à étudier successivement :

Titre I. — Les voies privées sous le régime du droit privé ;

Titre II. — Les voies privées sous le régime du droit public ;

Titre III. — Les voies privées sous le régime du droit pénal.

TITRE I

LES VOIES PRIVÉES

SOUS LE RÉGIME DU DROIT PRIVÉ

14. — La première question qui se pose au sujet des voies privées est celle de leur propriété. Qui en est le propriétaire ? Comment établir ce droit de propriété ? Quelles sont les limites que comporte le droit de propriété ? Les deux premières questions seront étudiées dans ce titre, mais nous réserverons la troisième au titre II, car les principales atteintes apportées à la plénitude du droit de propriété, sont le « fait du prince », c'est-à-dire de l'autorité publique.

La seconde question est celle des droits que des tiers peuvent avoir sur la voie privée, et notamment les servitudes diverses qui l'atteignent.

Les travaux de construction et de réfection de la voie sont la source d'obligations à la charge des propriétaires, que nous étudierons dans un chapitre III.

Enfin, nous indiquerons les règles de la compétence judiciaire, pour les litiges auxquels les différents aspects de cette matière peuvent donner naissance.

CHAPITRE PREMIER

LA PROPRIÉTÉ DES VOIES PRIVÉES

SECTION I. — LES CHEMINS RURAUX NON RECONNUS

15. — D'une manière générale, en matière immobilière, la preuve de la propriété résulte soit d'un titre (contrat, succession), soit d'une possession prolongée, apparente et paisible.

Ce principe s'applique évidemment à toutes les voies privées, mais, ainsi que le Ministre de l'Intérieur, M. CONSTANS, le disait dans sa circulaire aux préfets du 27 août 1881 (Bull. Min. Int., 1881, p. 417) : « La plupart
« des communes se sont trouvées, jusqu'aujourd'hui,
« dans l'impossibilité, non seulement de défendre avec
« succès les chemins ruraux contre les empiètements
« des propriétaires riverains, mais encore d'en assurer
« l'entretien et l'amélioration. Aussi sont-ils sur presque
« tous les points de la France, soit usurpés ou intercep-
« tés, soit en très mauvais état ou impraticables. » Le
plus grand nombre des chemins ruraux, en effet, datent d'un temps immémorial ; à la suite des morcellements successifs des propriétés, il était le plus souvent impossible de savoir si ces chemins étaient la propriété d'un ou de plusieurs individus, ou si, affectés à l'usage du

public, ils étaient la propriété commune des usagers, c'est-à-dire faisaient partie du domaine privé de la collectivité administrative sur le territoire de laquelle ils étaient situés.

Cette situation chaotique devait être modifiée et l'élaboration d'un statut légal des chemins ruraux était indispensable pour déterminer la preuve de leur propriété et réglementer les conditions de leur entretien.

16. — C'est dans ces conditions que fut votée la loi du 20 août 1881, qui dans son art. 3 stipule expressément : « *Tout chemin affecté à l'usage du public est présumé, jusqu'à preuve du contraire, appartenir à la commune sur le territoire de laquelle il est situé.* » Il y a, là, une règle dérogatoire au droit commun, car en règle générale, c'est au demandeur de prouver son droit de propriété. Si le chemin est affecté à l'usage du public, la présomption de propriété est en faveur de la commune et c'est toujours au particulier d'établir son droit par les moyens de preuve habituels (1).

Si le chemin n'est pas affecté à l'usage du public, c'est au demandeur, à celui qui revendique (commune ou particulier) à établir son droit par un ensemble de moyens propres à établir le bien fondé de ses prétentions (ainsi le fait d'agir en propriétaire d'une façon continue, paisible et non équivoque : labourer, couper des arbres). Un arrêt du 15 juin 1903 (Camallonga, D.P., 1905-1-455) fait exception à cette jurisprudence, en exigeant d'une commune des titres formels et directs.

(1) Voir Dalloz Rep. légis., « Voirie par terre », N° 1341.

Req. 2 février 1904, Poulain, D.P. 1904-1-176.

Req. 18 février 1889, Colin, D.P. 90-1-323 ; 16 février 1914, Pourradier, Rev. gén. adm., 1914, t. 2, p. 215.

Req. 29 nov. 1898, Marseillan, D.P. 99-1-526.

17. — Pour que l'art. 3 de la loi du 20 août 1881 puisse être invoqué, il faut que le chemin soit livré à la circulation publique. Il faut donc faire la preuve de la publicité du chemin.

La circulation doit être générale et continue ; il n'en serait pas ainsi si elle ne résultait que de la simple tolérance du propriétaire (Circul. Min. Int. précitée, Bull. Min. Int., 1881, p. 420). La preuve de la publicité peut encore résulter de la destination du chemin, de l'accomplissement par la commune d'actes de voirie ou de surveillance, de l'inscription du chemin au plan cadastral, de son exemption de l'impôt foncier, de ce qu'il a été mentionné comme chemin public dans les actes ou titres officiels ou privés, mais authentiques. Certaines de ces caractéristiques doivent être corroborées par d'autres (2) (ainsi l'inscription au cadastre Ch. civ., 15 juin 1903) car elles n'ont que la valeur de simples renseignements et ne suffisent pas par elles-mêmes (Req., 9 déc. 1874, de Craon, D. P., 75-1-225).

18. — Ainsi que nous l'avons indiqué supra n° 11, le chemin affecté à l'usage du public n'est qu'un chemin rural non reconnu. Il fait partie du domaine privé de la commune qui peut donc en disposer à son gré. Depuis 1856 et après une longue résistance de la Chambre des Requêtes, les trois chambres de la Cour de Cassation admettent que ces voies non classées sont aliénables et prescriptibles (Code des lois politiques et administratives annotées, t. 3, Voirie n° 4332 (3). L'art. 6 de la loi

(2) Voir les nombreux arrêts cités par Monsarrat en note.

« Les Chemins ruraux publics et privés », éd. 1927, p. 11.

(3) Voir Dalloz Rép. Législ., « Voirie par terre », N°s 1361 à 1363. Etc. Guillaume : « Traité de voirie rurale », N° 20.

Fernand Naudier : « Législation des chemins ruraux », N°s 60 à 99.

du 20 août 1881 rend imprescriptibles les chemins ruraux reconnus d'utilité publique par une décision de la Commission départementale ; ils sont donc aliénables et prescriptibles jusqu'à leur classement, dans les conditions fixées par la loi de 1881 (voir infra n° 22).

19. — Hors du domaine de l'art. 3 de la loi du 20 août 1881, un chemin rural peut devenir propriété de la commune par acquisition et notamment par prescription. Pour que cette dernière puisse être invoquée, il faut que la possession réunisse les conditions exigées par l'art. 2229 du Code civil, c'est-à-dire qu'elle soit continue et ininterrompue, paisible, publique, non équivoque et qu'elle ne soit pas exercée à titre précaire, mais à titre de propriétaire.

De simples faits de passage, si anciens et si nombreux qu'ils soient, ne sauraient donc constituer par eux seuls des actes de possession susceptibles de faire acquérir la propriété.

Pour que la possession de la commune lui permette d'invoquer la prescription acquisitive, elle doit avoir lieu *animo domini* : il en sera ainsi, par exemple, lorsque les habitants de la commune auront eu une jouissance absolue du chemin et que l'autorité municipale se sera opposée à tout empiètement privé (Req., 6 août 1888, Lassalle, D. P., 90-1-80) ; ou lorsque la commune aura exercé des actes réitérés de voirie et de surveillance sur le chemin (Req., 1^{er} avril 1903, Canet, D. P., 1903-1-447).

Quand les conditions de l'art. 2229 du Code civil sont remplies, un tiers ne peut plus faire état d'un titre pour revendiquer le chemin, la prescription ayant entraîné

le transfert de la propriété au profit de la commune (Req., 6 août 1888, Lassalle, D. P., 90-1-80) (4).

Les conditions d'acquisition par prescription par un particulier, d'un chemin rural ouvert au public et non reconnu, sont également celles qui ont été fixées par l'art. 2229 du Code civil.

20. — En ce qui concerne les dépendances du chemin (terrains contigus, talus et berges, haies, murs de clôture, arbres, bornes) il y a lieu d'appliquer les règles du droit commun quant à leur propriété et à sa preuve (titres, présomptions). Ainsi, pour les terrains contigus, en l'absence de titres, la preuve de la propriété du chemin peut être tirée de présomptions (Req., 29 novembre 1898, Marseillan, D. P., 99-1-526) (5).

Les talus et berges, sont réputés faire partie du chemin s'ils le soutiennent, et de la propriété riveraine si le chemin est en contre-bas (C. d'app. Montpellier, 26 juillet 1897, Marseillan, D. P., 99-1-526 et note). Les murs de soutènement sont présumés faire partie du chemin (Req., 16 juin 1856, de Valori, D. P., 56-1-523; 7 nov. 1892, Dessalles, D. P., 93-1-61). Les accotements et fossés sont également présumés appartenir au chemin.

Par contre, les haies et les murs de clôture sont présumés appartenir aux terrains qu'ils protègent (Req., 30 janv. 1905, Amazy, D. P., 1905-1-120 et note ; Feraud-Giraud, Voies rurales, t. I, n° 145, p. 252).

En vertu de l'art. 553 Code civil : « *toutes plantations faites sur un terrain sont présumées faites par le propriétaire et lui appartenir si le contraire n'est prouvé.* »

L'art. 14 du décret-loi du 24 août, - 14 septembre 1792,

(4) Voir Planiol : « Traité de droit civil », éd. 1925, p. 863.

(5) Voir Dalloz Rép. Législ., « Voirie par terre », N° 1365 à 1376,

dispose que tous les arbres des chemins publics existant à cette époque, sont réputés, sauf preuve contraire, appartenir aux riverains. Les arbres peuvent être appropriés par prescription indépendamment du sol (Civ., 1^{er} décembre 1874, Martin, D. P., 75-1-323).

Pour les plantations faites avec les arbres appartenant à autrui, l'art. 554 du Code civil fixe les droits des parties intéressées. Les bornes placées par l'Administration suivent le sort des chemins ; les règles de la domanialité publique les protègent si le chemin est reconnu d'utilité publique.

21. — Nous verrons, infra n° 65, quelles sont les personnes qui peuvent agir en justice pour faire reconnaître les droits d'usage des habitants d'une commune sur un chemin rural et les droits de propriété de la commune sur ce chemin (6).

22. — Ainsi que nous l'avons vu au n° 18, le chemin rural non reconnu ou le chemin rural reconnu puis déclassé, est susceptible d'aliénation lorsqu'il ne présente plus d'intérêt pour le public (7). L'art. 16 de la loi du 20 août 1881, dispose à cet effet, que la vente pourra en être autorisée par un arrêté du préfet, rendu conformément à la délibération du conseil municipal, et après une enquête précédée de trois publications, faites à quinze jours d'intervalle. L'aliénation n'est point autorisée si, dans le délai de trois mois, les intéressés forment un syndicat pour assurer l'entretien du chemin.

Cette aliénation ne pourrait préjudicier aux droits

(6) Voir Dalloz Rép. Législ., N° 1336.

(7) Dalloz Répert. Législ., « Voirie par terre », N°s 1386 à 1397.

acquis sur le chemin par des particuliers. Les auteurs divergent sur la sanction que ce principe comporte. Pour M. PETIT, *Rev. crit. de législ. et de jurispr.*, t. 18, 11^e année, p. 496, les droits d'usage des riverains, en cas de suppression de la voie, ne peuvent être convertis en une indemnité que si les propriétaires y consentent. M. BOST (8) estime, au contraire, que la suppression du chemin entraîne *ipso facto*, l'extinction des droits des riverains qui, par conséquent, doivent se résoudre en une indemnité (9).

La jurisprudence adopta cette dernière opinion (Req., 3 mai 1858, Joliot, D. P., 58-1-276 ; Req., 27 mai 1851, Ville de Lons-le-Saulnier, D. P., 51-1-148). L'art. 17 de la loi du 20 août 1881 accorde aux riverains un droit de préemption (Cir. Min. Int., 27 août 1881, Bull. Min. Int., 1881, p. 430).

Exceptionnellement, les droits des riverains subsistent lorsque la commune a imposé à l'acquéreur l'obligation de les respecter ; l'art. 682 du Code civil serait applicable si la propriété d'un riverain se trouvait être enclavée du fait de l'aliénation (Ch. civ., 5 février 1879, Cuvelier, D. P., 79-1-52).

SECTION II. — LES CHEMINS COMMUNAUX PRIVÉS

23. — A côté des chemins ruraux non reconnus, qui bien que faisant partie du domaine privé de la commune, sont publics, en ce sens qu'ils remplissent les conditions de l'art. 3 de la loi du 20 août 1881, les com-

(8) Code formulaire des chemins ruraux.

(9) Voir Demolombe, « Servitudes », N^o 699 ; Vazeille, « Prescription », t. 1, p. 97.

munes (ainsi d'ailleurs que l'Etat et les départements), peuvent être propriétaires de chemins privés. Il en est ainsi notamment, d'un chemin construit par une commune, exclusivement pour l'exploitation d'une forêt communale (chemins de vidange) (Cons. d'Etat, 10 juillet 1912, Naves, Rec. Leb., p. 806 ; Cons. d'Etat, 7 mars 1902, Maire, Rec. Leb., p. 183). Sur ces chemins, la commune a tous les droits d'un particulier. Elle les gère conformément aux règles administratives qui régissent la gestion de son domaine privé (10).

SECTION III. — LES VOIES PRIVÉES

APPARTENANT A DES PARTICULIERS

24. — Nous avons vu, supra n° 12, la classification des voies privées appartenant à des particuliers. En principe, les règles civiles relatives au droit de propriété leur sont entièrement applicables. Cependant, le législateur, les anciens usages ou la jurisprudence, les ont soumises à des règles particulières, combinant parfois les règles du droit civil et du droit administratif.

Les chemins privés peuvent appartenir à une ou plusieurs personnes. Il est fréquent que le public soit admis à circuler sur la voie, soit en vertu d'un droit de servitude, soit en vertu de la simple tolérance du propriétaire. Si le public a un droit de servitude, le propriétaire ne peut pas porter atteinte à ce droit en fermant le chemin ou en le supprimant. S'il tolère le passage, il peut toujours revenir sur sa décision, et interdire l'ac-

(10) Berthélémy : « Traité de dr. admin. », p. 620.
Hauriou : « Précis de dr. adm. », p. 1069.

cès de la voie qui lui appartient. Elle est alors régie par les dispositions relatives aux chemins absolument privés, lesquels situés sur une propriété particulière, ne sont soumis à aucune règle administrative ni à aucune servitude.

Les chemins qui sont bordés à droite et à gauche par des terrains appartenant au propriétaire du chemin, sont des immeubles non bâtis ruraux et aucune règle spéciale ne leur est applicable.

Les chemins limitrophes de terrains n'appartenant pas au propriétaire du chemin, sont assujettis aux règles des héritages contigus quant au bornage, aux clôtures, murs et fossés, aux plantations et à l'écoulement des eaux.

Nous verrons, *infra* n° 62, la compétence et la procédure des actions auxquelles peuvent donner lieu les contestations relatives aux limites des chemins et des terrains contigus.

Le propriétaire du chemin a le droit de le clore à moins qu'en vertu de la loi du 9 juillet 1889, art. 12, il n'existe sur sa propriété, un droit de vaine pâture. La clôture (murs, fossés, haies, palissades, claies, ronces) doit être entièrement établie sur le chemin et doit laisser la ligne divisoire en dehors d'elle, à moins qu'il n'y ait accord avec le propriétaire voisin sur les conditions de la mitoyenneté. S'il y a clôture, les art. 653 et suivants du Code civil, relatifs à la mitoyenneté, modifiés par la loi du 20 août 1881, seront applicables.

Les plantations (arbres, arbrisseaux, arbustes) devront respecter les règlements particuliers existants, les usages constants et reconnus et en leur absence, elles ne pourront être effectuées qu'à la distance de deux mètres de la ligne séparative des héritages (pour les plantations

de deux mètres de haut) ou à cinquante centimètres (pour les arbres de moins de deux mètres) (Code civil, art. 671 modifié par la loi du 20 août 1881). Il peut y avoir dérogation à ces règles s'il y a titre, destination du père de famille ou prescription trentenaire ; mais lorsque les arbres bénéficiant de ces dérogations auront disparu, ils ne devront être remplacés qu'en observant les règles de l'art. 671 du Code civil. Le propriétaire peut être contraint de couper les arbres du chemin qui avanceraient sur les terrains voisins, et les racines qui empièteraient sur les terrains voisins pourraient être coupées par le propriétaire de ces terrains (Code civil, art. 672 et 673, modifiés par la loi du 20 août 1881).

25. — Dans le cas que nous venons d'examiner, le chemin appartenait à une seule personne, mais souvent la propriété du chemin est commune à plusieurs personnes.

D'après l'art. 33 de la loi du 20 août 1881, on désigne sous le nom de « chemins d'exploitation », les chemins servant exclusivement à la communication entre divers héritages ou à leur exploitation. Il faut donc les distinguer des chemins de culture ou de desserte qui ne desservent qu'un seul héritage, des chemins ruraux non reconnus qui font partie du domaine privé de la commune, des chemins de servitude qui appartiennent en propre à une seule personne, des chemins particuliers ouverts à la circulation publique.

On doit considérer comme chemins d'exploitation au sens de l'art. 33 de la loi du 20 août 1881, les chemins qu'on appelle vicinaux ou de quartier dans le Midi, ou sentes de voisine en Normandie. Ils sont interdits au public et l'usage en est commun à tous les intéressés

(Ch. civ., 16 déc. 1919, Gaz. des Trib., 17 janvier 1920 : Un communiste ne saurait se plaindre qu'un autre communiste a installé une canalisation de gaz sous le chemin alors que cette canalisation ne porte pas atteinte aux droits d'usage des autres copropriétaires). Ce qui distingue en effet le chemin d'exploitation, c'est qu'il appartient à tous ceux qui en ont l'usage. Il est donc la copropriété des usagers.

On a beaucoup discuté sur le caractère de cette copropriété : la propriété était-elle indivise entre les propriétaires ou chacun des riverains était-il propriétaire d'une partie de la voie seulement, les autres usagers n'ayant qu'un droit de servitude de passage sur les parcelles ne leur appartenant pas ? (11)

La jurisprudence était partagée bien qu'elle semblât néanmoins pencher pour la première opinion. L'art. 33, § 2, dispose : « *Ils sont, en l'absence de titre, présumés appartenir aux propriétaires riverains, chacun en droit soi, mais l'usage en est commun à tous les intéressés. L'usage de ce chemin peut être interdit au public.* » Ferand-Giraud, dans son *Traité des voies rurales*, 4^e éd., p. 253, soutient que le chemin n'est une propriété morcelée, que lorsqu'il ne sert plus à l'usage commun des riverains ; jusqu'à la désaffectation la propriété du chemin est indivise et il n'y a pas de servitude. Des arrêts de la Cour Suprême adoptent cette opinion (12). Elle n'est pourtant pas généralement adoptée, et on doit admettre que chaque riverain est propriétaire privatif de la parcelle du chemin qui borde ou traverse sa propriété

(11) Voir Falaize : « Des chemins d'exploitation », p. 83 et suivantes.

(12) Req. 6 nov. 1888, Bournat, D.P. 89-1-230.

Req. 16 juil. 1891, D.P. 93-1-30.

Req. 7 déc. 1892, Michel, D.P. 93-1-221.

et qu'il n'a qu'un droit de servitude pour les besoins de son exploitation, sur les autres parties de la voie. C'est l'opinion soutenue par MM. RABANY et MONSARRAT (Traité de Voirie, t. 2, n° 568) et MM. TARDIEU et FERNET (Rep. Béquet, Voirie terrestre, p. 346, col. 2) (13).

Dans un arrêt du 25 juin 1928 (Vve Carrère, Gaz. Pal., Rec. sem., 1928-2-578), la Cour de Cassation décide qu'il résulte de l'art. 33 de la loi du 20 août 1881, que chaque parcelle du chemin est assujettie, en faveur des autres riverains, à un droit de passage constitutif d'une servitude créée par la loi, et comme telle susceptible de donner ouverture à l'action possessoire.

On entend par riverains, les propriétaires dont les fonds côtoient le chemin. La présomption de propriété qu'édicté l'art. 33 est une présomption *juris tantum*, qui supporte la preuve contraire par tout moyen (Req., 6 nov. 1889, Giuotat, D. P., 91-1-389 et note ; 12 juin 1925, Tricornot, Sir., 1925-1-212 ; 16 février 1926, Daudrix, D. H., 1926, p. 237).

Les chemins d'exploitation comme tous les autres chemins privés sont aliénables et prescriptibles (Req., 25 juin 1914, Revel, D. P., 1918-1-37). Les personnes qui prétendront invoquer la prescription en leur faveur, devront justifier à l'égard de tous les propriétaires, d'une possession remplissant les conditions exigées par l'art. 2229 du Code civil.

La suppression du chemin ne pourrait, évidemment, être effectuée qu'après accord entre tous les usagers (art. 35, loi du 20 août 1881).

26. — Pour les autres voies privées, la preuve de la propriété ne souffre aucune difficulté. Ainsi, les che-

(13) Voir Dalloz, supp. au Rép., « Voirie par terre », N° 497.

mins de desserte ou de culture (que l'on appelle dans certaines régions chemins d'aisance), auxquels il faut assimiler les chemins communaux privés et les chemins forestiers, dits de vidange pour l'exploitation des coupes (14), appartiennent au propriétaire de l'héritage desservi. Les carraires que l'on rencontre en Provence et qui sont réservés aux troupeaux qui vont de la plaine à la montagne, appartiennent aux propriétaires des terrains traversés. De même les chemins de halage et de marchepied, sauf les cas où ils ont été établis par l'Administration publique, appartiennent aux propriétaires des terrains sur lesquels ils sont tracés.

27. — Il faut enfin signaler que les voies publiques régulièrement déclassées tombent dans le domaine privé de la collectivité qui en avait l'entretien avant la décision de déclassement (15). Les riverains ont alors un droit de préemption sur la partie délaissée.

(14) L'art. 100 de la loi de finances du 31 juillet 1920 autorise l'Etat à faire des avances aux communes pour la construction des chemins forestiers desservant leurs bois.

(15) Voir cependant pour les routes nationales déclassées l'art. 59 de la loi du 10 août 1871 et rapport Waddington (Sir. Lois annotées, 1871, page 76).

CHAPITRE II

LES SERVITUDES ET AISANCES DE VOIRIE

28. — Nous avons vu, au chapitre précédent, que les règles du droit civil relatives au droit de propriété sont applicables à toutes les voies privées. Il y a cependant la règle spéciale de la présomption de propriété, établie par l'art. 3 de la loi du 20 août 1881, en faveur des communes pour les chemins ruraux ouverts au public. Les règles relatives à la prescription (non interrompue par une décision de classement) (1), à l'expropriation (2) sont applicables aux chemins ruraux non reconnus et *a fortiori* aux autres chemins privés. L'art. 3 du décret du 28 décembre 1926, relatif à la police de la circulation et de la conservation des voies publiques punit l'usurpation du sol de la « *voie publique* », quelle que soit l'époque où elle a été commise. Cette disposition n'abroge pas l'art. 6 de la loi du 20 août 1881 (*supra*, en note, n° 18), qui ne confère l'imprescriptibilité qu'aux chemins reconnus, car l'article premier de ce décret précise qu'il n'est relatif, en ce qui concerne la conservation, qu'aux voies *classées*.

Les règles du droit civil, relatives aux autres droits

(1) Ch. civ. 10 nov. 1886, Tournissa, D.P. 87-1-209. — Circ. min. Int. 27 août 1881 (B.m.I. p. 422).

(2) Ch. civ. 30 juillet 1923, — Mondeville, Ann. Voirie, 1924-2-116.

réels sur les immeubles (usufruit, servitudes, hypothèque, emphytéose) s'appliquent aux voies privées de toutes catégories comme à tous les immeubles ne faisant pas partie du domaine public.

Nous ne rappellerons pas les principes de droit civil qui régissent tous ces droits, et nous nous bornerons à étudier les servitudes qui intéressent plus particulièrement notre sujet, et notamment la plus importante d'entre elles, la servitude de passage.

GÉNÉRALITÉS SUR LES SERVITUDES DE DROIT CIVIL

29. — L'art. 526 du Code civil classe les « *servitudes ou services fonciers* » parmi les « *biens immobiliers, par l'objet auquel ils s'appliquent* ». Les servitudes désignées ici, sont appelées servitudes prédiales, par opposition aux servitudes personnelles (usufruit et usage).

Les servitudes peuvent être classées :

1° D'après leur objet : servitudes de passage, de vue, d'égout, d'aqueduc ;

2° D'après leurs caractères : continues ou discontinues, apparentes ou occultes, urbaines ou rurales, positives ou négatives ;

3° D'après leurs causes : naturelles, légales, du fait de l'homme.

La servitude de vue est apparente et continue. La servitude de passage lorsqu'une voie est tracée, est une servitude apparente, mais discontinue. La servitude d'écoulement des eaux est apparente et continue. La servitude d'aqueduc est apparente et continue. La servitude d'égout est apparente mais discontinue.

L'art. 637 du Code civil définit la servitude : Une

charge imposée sur un héritage appartenant à un autre propriétaire. Les servitudes sont donc, par nature, perpétuelles et indivisibles (une convention pourrait néanmoins leur donner une durée limitée) ; elles sont accessoires, c'est-à-dire que liées au fonds dominant, elles ne peuvent être ni cédées, ni saisies, ni hypothéquées séparément de celui-ci.

Pour des raisons historiques, l'art. 638 du Code civil stipule que la servitude n'emporte aucune prééminence d'un héritage sur l'autre. Ce texte est un simple souvenir de la lutte engagée par la législation révolutionnaire contre les servitudes d'origine féodale. Pour la même raison, l'art. 686 du Code civil, tout en proclamant la liberté des conventions, prend néanmoins le soin de préciser « que les services établis ne peuvent être imposés ni à la personne, ni en faveur de la personne, « mais seulement à un fonds et pour le fonds, et pourvu « qu'ils n'aient rien de contraire à l'ordre public ». De cette disposition, il résulte que par convention, nulle personne ne peut s'engager à rendre certains services à une autre personne pour une vie entière (art. 1780 du Code civil) ; dans le louage de services, l'obligation contractée est personnelle et ne peut se transmettre aux propriétaires successifs du bien.

L'art. 690 du Code civil reconnaît deux modes d'établissement des servitudes, le titre et la possession de trente ans, mais l'art. 691 ajoute que le titre seul peut faire acquérir des servitudes discontinues ou des servitudes continues non apparentes ; les servitudes de cette nature acquises par prescription antérieurement à la promulgation du Code civil, sont néanmoins respectées. Les art. 692, 693 et 694 règlent l'acquisition, par destination du père de famille, des servitudes à la fois conti-

nues et apparentes. Ils envisagent les cas où il y a division d'un héritage et où un état de fait établi par « le père de famille », c'est-à-dire par l'ancien propriétaire, entraîne la servitude de l'un des fonds au profit de l'autre. L'art. 694 qui ne fait pas allusion aux servitudes continues mais seulement aux servitudes apparentes, s'applique à la servitude de passage. Nous le retrouverons en étudiant cette dernière.

L'art. 703 dispose que les servitudes cessent « lorsque les choses se trouvent en tel état qu'on ne peut plus en user » et l'art. 704 ajoute qu'elles revivent si les choses sont rétablies dans l'état antérieur, à moins qu'il n'y ait eu, entre temps, extinction par non-usage pendant 30 ans (art. 706 et 707). L'art. 705 par application de l'adage « *Nemini res sua servit* » constate l'extinction de la servitude, par la confusion du fonds dominant et du fonds servant entre les mains du même propriétaire.

En dehors de ces cas, énoncés par le Code civil, il y a d'autres modes d'extinction des servitudes, tels que la perte de la chose (expropriation pour cause d'utilité publique : loi du 3 mai 1841, art. 21, 23, 29, modifiée par les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935), ou l'insertion dans une convention d'un terme extinctif ou d'une condition résolutoire.

Lorsqu'il y a indivision du fonds dominant, la prescription de la servitude ne peut pas avoir lieu si un seul des copropriétaires en a conservé la jouissance ou s'il y a suspension à l'égard d'un mineur (art. 709, 710 du Code civil).

Ces quelques notions générales rappelées, nous allons étudier plus spécialement chacune des servitudes pouvant intéresser les voies privées.

De nombreuses servitudes légales établies, suivant l'expression de l'art. 650 du Code civil, « pour l'utilité publique ou communale », ont pour objet le marchepied le long des rivières navigables ou flottables, la construction ou la réparation des chemins et autres ouvrages publics ou communaux ».

Nous étudierons les servitudes de halage et de marchepied dans la section III de ce chapitre (servitudes de passage) et au titre II, nous examinerons dans quelle mesure les charges de voirie applicables aux voies publiques peuvent être étendues aux voies privées. Ces charges qu'on désigne couramment sous le nom de « servitudes » sont très différentes des servitudes du droit civil ; ce qui les distingue essentiellement de celles-ci, c'est qu'elles ont été établies au profit des voies, qui sont donc le fonds dominant tandis que pour les servitudes de droit civil, les voies jouent surtout le rôle de fonds servant et les héritages contigus le rôle de fonds dominant (3) (4).

SECTION I. — SERVITUDES DE VUE ET D'ACCÈS

30. — Par destination, les fonds compris dans le domaine public sont grevés de la servitude de vue et d'accès. Les particuliers en jouissent tout naturellement et ils peuvent exiger que l'Administration leur laisse ouvrir des vues ou des jours ; c'est un droit qu'ils peuvent revendiquer et non une simple faculté.

(3) Voir thèse de G. Bidaux, 1907 : « Servitudes et charges imposées aux riverains des rues de Paris ».

(4) Voir Jousselin : « Les servitudes d'utilité publique », 1850, éd. Videcoq.

Selon M. Monsarrat (5), ce droit (ainsi d'ailleurs que les autres droits dont ils bénéficient sur la voie publique) n'est pas une servitude de droit civil, mais un droit réel *sui generis* de nature administrative. M. MESTRE combat cette opinion qui est celle de la jurisprudence (dans sa note au Sirey 1911-2-209, à la suite de l'arrêt Augé de la Cour de Toulouse du 26 novembre 1908). « Les aisances de voirie sont, dit-il, des servitudes résolubles sous certaines conditions ». Pour les cimetières (concessions à perpétuité), les voies ferrées (droit exclusif de jouissance de la voie pour le concessionnaire), les églises (droit d'usage des ministres du culte et des fidèles), il y a sans aucun doute des droits réels administratifs de propriété ou d'usage. Il n'y aurait donc aucune raison sérieuse de refuser aux aisances de voirie, le caractère de véritables servitudes administratives (6), sauf à les soumettre à des règles compatibles avec celles qui régissent le domaine public.

Le Code civil reconnaît lui-même les aisances de voirie dans ses art. 640 (servitude d'écoulement des eaux), 681 (égout des toits), 682 (droit d'accès sur la voie publique des propriétaires de fonds enclavés). MM. AUBRY et RAU (5^e éd., t. 3, p. 122) refusent le caractère de servitudes aux droits des riverains, parce qu'ils ne diminuent nullement l'utilité de la voie publique. M. BERTHÉLÉMY adopte la même opinion parce que, dit-il, le domaine public ne peut pas être démembré. M. JÈZE considère que les droits des riverains ne sont que l'exer-

(5) « Les voies urbaines publiques et privées », 1924, p. 35. — « Droits des riverains des voies publiques », p. 6 à 11. — Cass. 15 avril 1890. — Petit, D.P. 91-1-52 et la note. — Cass. Crim. 18 novembre 1904, D.P. 1905-1-148. — Toulouse, 26 novembre 1908, D.P. 1911-2-91 et note. — Berthélémy, page 536. — Hauriou, note 27, page 797.

(6) Voir Planiol, t. I, p. 2881.

cice normal de la libre activité individuelle sur la chose publique. MERLIN, PROUDHON, DEMOLOMBE, PLANIOL, HAURIU et la jurisprudence ancienne quasi-unanime, ont, au contraire, assimilé les aisances de voirie aux servitudes.

Il y a certes dérogation à l'art. 678 du Code civil pour le droit de vue. L'administration peut discrétionnairement déclasser la voie publique, le riverain n'ayant plus droit qu'à une indemnité, mais toutes ces dérogations au droit commun des servitudes ne sauraient, selon M. MESTRE, justifier la théorie que la jurisprudence adopte dans ses décisions et dont les applications sont souvent peu équitables pour les riverains (7).

A notre avis, les aisances de voirie sont de la nature des servitudes. Le Code civil lui-même les mentionne et dans la mesure où les règles civiles des servitudes sont compatibles avec les caractères du domaine public et notamment avec sa destination, elles pourraient leur être appliquées sans grand dommage pour l'intégrité du domaine public.

Bien que M. ROMIEU (8) rattache les aisances de voirie à la publicité du chemin et non à sa domanialité, les auteurs leur appliquent la théorie de la domanialité publique à laquelle ils se rallient. Ainsi, M. BERTHÉLÉMY (9) niant l'existence d'un droit de propriété des collectivités sur le domaine public, approuve la jurisprudence qui considère les aisances de voirie comme des droits *sui generis* appartenant aux riverains. M. Hauriou, au contraire, les considère comme des droits réels administratifs de la nature des servitudes légales du

(7) Rouen, 2 juin 1892. S. 1895-1-140 et note.

(8) Revue générale d'administration, 1887, t. II, p. 331.

(9) Traité de droit administratif, page 536.

droit civil, sous cette réserve qu'ils sont précaires et que leur suppression ouvre un droit à indemnité.

Pour les voies privées, au contraire, ces servitudes légales sont soumises aux règles restrictives du Code civil (art. 675 et suivants du Code civil). Nous avons vu, *supra* n° 10, que les rues et places sont présumées être la propriété des communes, et qu'elles font partie du domaine public lorsqu'elles ont toujours été affectées à l'usage du public (Cons. d'Et., 29 juillet 1898, *Tauja Rec. Leb.*, p. 593 ; Cass., 22 oct. 1900, *Barreau, D. P.*, 1903-1-117). Par contre, les impasses qui n'ont jamais été soumises au régime de la voirie (Cons. d'Et., 9 janvier 1849, *Bravais, Rec. Leb.*, p. 30), les promenades même affectées de jour et de nuit à la circulation publique (10), les champs de foire qui n'ont pas été expressément ou implicitement incorporés à la voirie urbaine, sont considérés comme faisant partie du domaine privé de la commune. Dès lors toutes les restrictions apportées par les art. 675 et suivants du Code civil à l'exercice des servitudes de vue et d'accès doivent leur être appliquées (11).

C'est ainsi que : 1° des conventions passées avec la ville sont nécessaires pour autoriser les riverains à ouvrir des accès sur un terrain servant de lieu de promenade aux habitants d'une commune (Cons. d'Et., 11 mars 1887, *Rozier, D. P.*, 88-3-70) ; 2° les riverains ne peuvent pas revendiquer des droits de jour et d'accès sur une voie bordant un parc créé par une ville et qui est affecté

(10) C. d'Et. 21 janv. 1921, *Sté Protectrice des Animaux. Rec. Leb.* p. 74. — Les promenades du Bois de Boulogne font partie du domaine privé de la Ville de Paris.

(11) Nous rappelons pour mémoire le pourvoi N° 55.712, actuellement pendant devant le Conseil d'Etat, entre le sieur Gailhac et la Ville de Paris et relatif à l'ouverture d'une baie sur une voie privée appartenant à la Ville de Paris. Voir *supra*, N° 10.

tée à la promenade des habitants (12); 3° doit être cassé le jugement qui, constatant qu'un champ de foire n'est pas sorti du domaine privé de la commune, ordonne que l'accès de ce champ de foire sera rétabli au profit d'un immeuble (13); 4° aucune indemnité ne peut être accordée aux riverains d'un terrain situé en bordure d'un chemin et affecté à l'usage du public pour la gêne causée à l'accès de leurs immeubles si ce terrain n'appartient pas à la voirie urbaine (14); 5° un maire peut, sans excès de pouvoir, refuser au propriétaire riverain d'une promenade publique servant également d'emplacement aux marchés et foires, la permission de voirie nécessaire pour exécuter des travaux à sa façade, s'il est établi que cette promenade dépend du domaine privé (15). Dans tous ces cas, les obligations réciproques du propriétaire et de la commune sont régies par le Code civil (16).

Ces décisions vont à l'encontre de l'opinion exprimée par M. ROMIEU dans la Revue Générale d'Administration, 1887, t. 2, p. 331. Selon lui, en effet, les droits de vue et d'accès ne sont pas inhérents à la qualité de domanialité publique, mais découlent uniquement de la publicité du chemin.

Pour les chemins ruraux reconnus, les droits de vue et d'accès des riverains sont les mêmes que pour les riverains des voies publiques urbaines. Les riverains des chemins ruraux non reconnus acquièrent le plus souvent par prescription de véritables droits de servitude

(12) Cons. d'Et. 9 mai 1902 — Descat, Rec. Lebon, p. 359.

(13) Ch. civ. 11 avril 1902 — Forestier, D.P. 1904-1-234.

(14) Cons. d'Et. 11 mai 1900 — Marcillac, Rec. Leb., p. 331.

(15) Cons. d'Et. 10 novembre 1899 — Darnault, Rec. Leb., p. 620.

(16) C. de Bordeaux, 14 octobre 1912 — Barneteau, Dall, des comm. 1913-2, p. 9.

(Civ., 15 mai 1889, Flandrin, D. P., 89-5-72 ; Cass, 26 mai 1925, Lefèvre, Sir., 1925-1-339) ; mais en tous cas, il est incontestable que sur les chemins ruraux non reconnus, les riverains doivent avoir les mêmes aisances de voirie que celles qui grèvent les voies du domaine public.

L'art. 676 du Code civil dispose que le propriétaire d'un mur non mitoyen, joignant immédiatement l'héritage d'autrui, ne peut pratiquer dans ce mur que des jours ou des fenêtres à fer maillé et verre dormant. L'art. 677 impose une hauteur minimum à respecter pour les vues et jours, au-dessus du plancher ou du sol de la pièce à éclairer. L'art. 678 fixe à 1 m. 90 le droit de vue minimum des voisins ; on ne saurait donc élever une construction à moins de 1 m. 90 d'une fenêtre. Ces dispositions s'appliquent aux maisons dont les façades sont construites sur la limite même des voies privées appartenant à un autre propriétaire. Pour les immeubles construits de part et d'autre d'une voie privée, la distance de 1 m. 90 prescrite par l'art. 678 pour les vues droites et la distance de 60 cm. pour les vues par côté sont applicables lorsque les deux héritages supportant mutuellement la servitude sont séparés par une ruelle commune qui ne sert qu'au passage et à l'écoulement des eaux (17), mais elles sont inapplicables lorsque les héritages sont séparés par un chemin d'exploitation ayant lui-même plus de 1 m. 90 ou de 60 cm. de large, suivant qu'il s'agit de vue directe ou oblique (18).

Il faut noter que cette dernière solution est conforme

(17) Req. 4 février 1889, Barascud, D.P. 90-1-248.

(18) Civ. 25 juin 1895, D.P. 96-1-73, Raguin.

Civ. 28 oct. 1901, D.P. 1901-1-558, Combe.

Req. 26 février 1912, D.P. 1913-1-244, rapport du conseiller Duboin.

à celle que la Cour de Cassation admet pour les plantations le long des chemins d'exploitation. Les distances prescrites par l'art. 671 doivent être respectées, mais d'héritage à héritage et non d'héritage à ligne médiane du chemin (19). Par ailleurs lorsqu'une voie publique a moins de 1 m. 90 ou de 60 cm. de large, les vues directes ou obliques n'en sont pas moins autorisées sur cette voie (20).

La disposition de l'art. 678 ne s'applique pas à une porte pleine qui peut sans doute au moment où elle est ouverte, permettre de voir chez le voisin, mais dont la destination habituelle est de procurer au propriétaire, un accès et un passage sur son propre terrain (21).

La servitude de vue est apparente et continue ; elle peut donc s'acquérir par la possession de trente ans ; et la vue ancienne peut alors être remplacée par une fenêtre ouverte (22).

Les riverains des voies publiques déclassées perdent les droits de vue et d'accès qu'ils avaient sur cette voie, mais la jurisprudence leur reconnaît un droit à indemnité que nous étudierons infra chapitre IV. Selon la jurisprudence, cette disparition des droits de vue et d'accès découle de la qualité *sui generis* que M. Berthélémy, à l'encontre de MM. Hauriou et Mestre, reconnaît à ces « aisances de voirie » que dans le langage courant on nomme servitudes. S'il y avait servitude au sens civil, le simple changement de caractère du fonds servant, ne saurait, selon M. Berthélémy, entraîner leur disparition. MM. Hauriou et Mestre, au contraire, en tirent argu-

(19) Cass. 12 avril 1910, Rubis, Sirey 1911-137.

(20) Cass. 14 nov. 1906, Beltrandi, Sirey 1911-1-270 et note.

(21) Bordeaux, 13 décembre 1894, D.P. 95-2-216.

(22) Req. 17 novembre 1902, D.P. 1903-1-88.

ment pour reconnaître un droit de servitude des riverains des voies publiques (voir supra note de M. Mestre).

SECTION II. — SERVITUDE D'ÉCOULEMENT DES EAUX

31. — Le Code civil étudie dans les art. 640 à 648, les servitudes qui dérivent de la situation des lieux. A vrai dire, il y a confusion dans ce chapitre du Code civil entre la servitude naturelle d'écoulement des eaux (art. 640), le droit de propriété sur l'eau courante, *res nullius* (art. 641 à 645) et les obligations de voisinage (bornage et clôture : art. 646 à 648).

La servitude d'écoulement des eaux oblige le propriétaire d'un fonds inférieur de recevoir les eaux qui viennent naturellement d'un fonds supérieur en suivant la pente du sol. Cette servitude naturelle ne donne droit à aucune indemnité et tous les terrains, même le domaine public, doivent la supporter. Le propriétaire du fonds servant ne peut s'affranchir de cette servitude en élevant une digue, par exemple, et s'il veut se clore, il doit ménager dans la clôture, des barbacanes destinées à laisser passer l'eau. Sur son propre terrain, il peut toutefois faire les travaux utiles pour alléger cette servitude (creuser une ruelle ou un lit) à condition que ses voisins n'aient pas à en souffrir.

Le propriétaire du fonds dominant ne doit pas de son côté, grossir artificiellement le débit des eaux que son fonds transmet au fonds inférieur.

Les lois du 29 avril 1845, art. 2 et 3, du 10 juin 1854, art. 1^{er}, du 8 avril 1898, ont créé de nouvelles servitudes légales d'écoulement, pour les eaux d'irrigation en excès

ou les eaux nuisibles. Ces servitudes donnent un droit à indemnité au propriétaire du fonds servant (23).

Signalons en passant, que la transmission volontaire et nuisible des eaux, dans une propriété voisine, constitue un délit qui est puni par l'art. 15, titre 2, de la loi du 28 septembre - 6 octobre 1791 (24).

Toutes ces règles sont entièrement applicables aux voies privées de toutes catégories. Les propriétés riveraines doivent recevoir les eaux découlant naturellement des chemins, fussent-elles chargées de sable et d'impuretés (25). Si le propriétaire soutient que la servitude a été aggravée par des travaux, il peut agir soit devant les tribunaux judiciaires (si le propriétaire est un particulier ou s'il s'agit d'une voie privée communale), soit devant le Conseil de préfecture s'il s'agit d'un chemin rural non reconnu (nous verrons infra, chapitre III, que les travaux aux chemins ruraux non reconnus, sont des travaux publics) (26).

L'eau pluviale étant une *res nullius* peut être acquise par voie d'occupation et non seulement d'accession. Le propriétaire du terrain qui veut l'acquérir peut donc, sur son terrain, faire les ouvrages nécessaires à sa captation, même quand elle lui arrive par ruissellement d'un fonds supérieur (art. 641, Code civil, Cf. art. 107 du règlement du 3 janvier 1883).

32. — L'art. 681 du Code civil relatif à l'égout des

(23) Voir également l'art. 5 de la loi du 8 avril 1898 pour les cas où un cours d'eau non navigable ni flottable abandonne naturellement son lit.

(24) Cass. 31 octobre 1895, D.P. 97-1-334.

(25) Cons. d'Et. 2 février 1900, Crepey, Rec. Leb. p. 80 pour les voies publiques — 25 mai 1906, Rec. Leb. p. 480 et conclusions de M. Romieu.

(26) Voir art. 106, Règlement général, 3 janvier 1883 (Bull. Min. Int., p. 9), pour chemins reconnus.

toits, oblige tout propriétaire à déverser les eaux pluviales ou ménagères sur son propre terrain ou sur la voie publique (27). C'est une servitude légale qui n'atteint pas les voies privées (28), mais s'applique aux chemins ruraux non reconnus.

Le maire peut, en vertu des lois du 15 février 1902 et du 22 juillet 1912, prescrire aux propriétaires des voies privées la construction d'égouts lorsque la voie publique à laquelle elles se raccordent en est pourvue. Il ne le pourrait pas si la voie publique elle-même n'avait pas de canalisations d'égouts (voir infra, titre II). Ces dispositions ne sont relatives qu'à l'évacuation des eaux usées que la voie privée reçoit, soit en vertu d'une convention avec les riverains, soit lorsque ceux-ci sont propriétaires indivis de la voie, puisque, rappelons-le, la voie privée n'est pas soumise à l'art. 681 du Code civil.

33. — La loi du 28 avril 1845 (29) a créé les servitudes d'aqueduc et la loi du 11 juillet 1847 la servitude d'appui. Ces deux lois intervenues pour faciliter les irrigations peuvent être appliquées aux voies privées comme à tous autres terrains. Nous les mentionnons pour mémoire.

SECTION III. — SERVITUDE DE PASSAGE

34. — La servitude de passage est la plus importante des servitudes dont une voie privée puisse être grevée.

(27) Crim. 29 juillet 1898, Ribeyrolles, D.P. 1902-1-141.

Cons. d'Et. 11 février 1887, Mâcon, Rec. Leb. p. 147.

(28) Req. 3 juin 1891, Tout, D.P. 92-1-264.

(29) Voir commentaire de cette loi dans Jousselin : « Servitudes d'utilité publique », I, p. 319.

Par sa nature, en effet, la voie privée est destinée à la circulation des hommes, des animaux ou des véhicules.

On ne peut pas dire qu'il y ait servitude de passage ou même aisance de voirie, pour les voies publiques classées ou non. C'est en effet leur destination et elles n'ont été établies que dans ce but. Ainsi le dit la circulaire du ministre de l'Intérieur du 27 août 1881, « la destination d'un chemin public (sous entendre reconnu ou non) ne saurait avoir d'autre but que de satisfaire des intérêts généraux. La circulation, concourant avec la destination du chemin à constater l'affectation du chemin à l'usage du public, doit aux termes de l'art. 2 de la loi du 20 août 1881, être générale et continue : générale, c'est-à-dire exercée par la généralité des habitants de la commune ou de l'une de ses sections ; continue, c'est-à-dire avoir lieu d'une manière non accidentelle et ne permettant pas de supposer qu'elle est le résultat d'une pure tolérance ».

Ainsi, pour faire bénéficier la commune d'une présomption de propriété sur un chemin ouvert au public, et soumettre ce dernier à une réglementation spéciale, la loi du 20 août 1881 prend soin d'exclure les chemins sur lesquels le passage aurait lieu, soit à titre de servitude, soit en raison de la complaisance de son propriétaire ou tout à fait accidentellement (30). Le droit de passage sur un chemin rural n'est donc pas une servitude.

35. — *Servitude de désenclavement.* — La servitude de passage est légale lorsqu'elle découle de l'art. 682 du Code civil (modifié par la loi du 20 août 1881) : « *Le*

(30) Voir les nombreuses décisions citées par Monsarrat, « Les chemins ruraux publics et privés », 1927, pages 5 et 6 en note.

« *propriétaire dont les fonds sont enclavés et qui n'a*
« *sur la voie publique aucune issue ou qu'une issue in-*
« *suffisante pour l'exploitation, soit agricole, soit indus-*
« *trielle de sa propriété, peut réclamer un passage sur*
« *les fonds de ses voisins, à la charge d'une indemnité*
« *proportionnée au dommage qu'il peut occasionner.* »
La loi de 1881 a ajouté le cas où l'issue sur la voie publique était insuffisante et elle a précisé que l'exploitation pour le compte de laquelle la servitude de désenclavement existait pouvait être aussi bien industrielle qu'agricole. Ces deux solutions avaient d'ailleurs déjà été admises par la jurisprudence, avant 1881.

En principe, le passage doit être le plus court possible, mais il peut être allongé par exemple s'il était nécessaire de détruire des clôtures, qu'on peut éviter par un détour, ou si la ligne droite donnait au chemin une pente trop rapide. Il doit donc être tenu compte de l'intérêt des deux parties (art. 683 et 684 du Code civil). Si l'enclave résulte d'une division d'un fonds par vente, échange ou partage, le lot enclavé doit prendre son passage sur les autres lots, mais s'il y avait impossibilité, il devrait être pris sur les héritages voisins (art. 684).

Celui qui réclame le passage doit payer une indemnité fixée par experts à défaut de règlement amiable et qui se calcule d'après le préjudice causé au fonds servant. Cette indemnité doit être préalable et si le propriétaire ne la réclame pas, elle se prescrit par 30 ans (art. 685) à compter de l'ouverture du chemin. S'il y a enclave à la suite d'aliénation partielle, le droit à indemnité n'existe pas (31).

L'art. 685 nouveau, décide que la possession de trente

(31) Cass. 14 nov. 1859, De Tournon, Sir. 60-1-236.

ans fixe l'assiette et le mode de la servitude. Elle ne fait donc pas acquérir la servitude, mais en détermine seulement la manière d'être, et tient lieu de jugement ou de règlement amiable. La servitude est maintenue même au cas de disparition de l'enclave (32).

La prescription peut ainsi modifier l'assiette et le mode de passage, même lorsque le passage prescrit a été substitué à un autre qui avait été déterminé par une convention ou un jugement (33); le propriétaire du fonds servant ne peut plus empêcher le passage ou demander qu'il soit exercé sur un autre point ou sur un autre fonds (34).

La question de savoir si un fonds est ou non enclavé, reste subordonnée aux circonstances de fait dont l'appréciation appartient souverainement aux juges du fond; le seul fait pour un propriétaire de pouvoir accéder à la voie publique par un chemin privé dont il n'use que par tolérance, met obstacle à ce qu'il réclame le bénéfice de l'art. 682 du Code civil (35).

Le propriétaire d'un fonds auquel se termine un chemin n'est pas enclavé, ce chemin est en effet un chemin d'exploitation à l'usage du propriétaire du fonds terminus comme des autres riverains dans les conditions fixées par les art. 33 et suivants de la loi du 20 août 1881 (36).

L'assiette du chemin peut, sauf dans le cas où elle

(32) Cass. 27 déc. 1904, D.P. 1905-1-74.

Civ. 8 février 1922 — Levesque, Ann. Chem. Vic., juillet 1922.

(33) Req. 17 février 1886, D.P. 87-1-303.

Ch. civ. 13 août 1889, D.P. 90-1-309.

(34) Ch. civ. 20 février 1922, D.P. 1925-1-80.

(35) Req. 15 juillet 1875, Niclot, D.P. 77-1-127.

(36) Req. 8 juin 1910, Dastugues, D.P. 1913-1-509.

a été définitivement fixée par prescription (37), être modifiée lorsque les nécessités de l'exploitation du fonds servant l'exigent ; il ne serait cependant pas possible de déplacer cette assiette pour le motif seul qu'un nouveau tracé permettrait au propriétaire du fonds dominant d'accéder plus facilement à la voie publique.

L'assiette du chemin reste la propriété exclusive du propriétaire du fonds sur lequel elle a été établie ; ce propriétaire a le droit d'user de son fonds à son gré ; il peut notamment le clore, sous réserve toutefois qu'il ne mette pas obstacle à l'exercice du droit de passage dans les conditions où ce droit existe au profit du propriétaire du fonds enclavé.

Nous verrons que le domaine public ne peut pas supporter de servitude de désenclavement.

36. — Servitudes de passage conventionnelles. — La servitude de désenclavement est une servitude de passage légale, complètement réglementée par le Code et d'ailleurs, soumise à certaines règles dérogatoires au droit commun des servitudes, notamment pour la prescription de l'assiette (art. 685 du Code civil). Les servitudes de passage ordinaires ne peuvent pas s'acquérir par prescription, parce qu'elles sont discontinues (38). Toutefois, si des particuliers ou des communes agissant *ut universi*, pouvaient invoquer, outre de simples faits

(37) Voir cependant Cass. 14 avril 1923, Hass, D.P. 1926-1-248 : la prescription trentenaire ne s'oppose pas à la modification de l'assiette si cette modification est nécessaire pour l'exploitation du fonds.

(38) Cass. 7 juillet 1852, D.P. 52-1-157.

Cass. 17 décembre 1862, D.P. 63-1-33.

Cass. 4 décembre 1888, Léotard, D.P. 89-1-293.

Cass. 6 novembre 1889, Giuotat, D.P. 91-1-389 et la note, Planiol, Droit Civil, I-2895 et 2945.

de passage, des actes de jouissance constituant de véritables actes de possession, tels que des travaux d'entretien ou de réparation, ils seraient recevables à revendiquer la propriété du chemin si leur possession était conforme aux conditions de l'art. 2229 du Code civil (39). La Cour de Cassation dans l'arrêt Vouzeron du 28 juillet 1925 (40) a ainsi jugé que les simples faits de passage plus ou moins fréquents de certains habitants de la commune sur un chemin privé sont insuffisants pour établir l'affectation de ce chemin à l'usage des habitants de la commune.

Le seul mode d'acquisition de la servitude de passage ordinaire est donc le titre (art. 691 du Code civil), mais le second alinéa de l'art 691 ajoute qu'il n'est plus possible d'attaquer aujourd'hui les servitudes continues non apparentes et les servitudes discontinues acquises par prescription antérieurement au Code civil, dans les pays où elles pouvaient s'acquérir de cette manière.

La jurisprudence a trouvé un moyen ingénieux d'éviter aux propriétaires la déchéance de droits très légitimes ; ne pouvant reconnaître un droit de servitude par prescription à celui qui passe depuis plus de trente ans sur le fonds d'autrui, elle le reconnaît propriétaire du terrain utilisé par lui comme allée ou comme sentier (41). Elle a fait notamment application de ce moyen pour certains propriétaires, réellement pourvus de servitude, mais dont les titres ne se retrouvaient pas. C'est notamment le cas pour les droits de passage dont l'origine est souvent fort ancienne et inconnue. Le proprié-

(39) Cass. 7 février 1883, Roullier, D.P. 84-1-128.

Cass. 6 novembre 1888, Masseau, D.P. 89-1-230.

(40) Ann. Voirie 1926-2-96.

(41) Cass. 7 février 1883, Roullier, D.P. 84-1-128 s. 84-1-320,

taire du fonds traversé, se voit, de cette façon, exproprié de son terrain, alors que le Code civil avait voulu le protéger !

La servitude de passage s'éteint par le non-usage pendant trente ans (Code civil, art. 706), mais si la voie peut être considérée non pas seulement comme grevée d'un droit de passage, mais encore comme appartenant en pleine propriété à un particulier, le non usage, pendant trente ans, ne peut avoir pour effet de priver le propriétaire de son droit ; l'art. 706 ne s'appliquant qu'aux servitudes (42).

Le propriétaire de la voie grevée d'une servitude de passage peut se dégager de cette servitude en abandonnant le sol de la voie conformément aux dispositions de l'art. 699 du Code civil (43).

L'art. 696 du Code civil, dispose que lorsqu'on établit une servitude, on est censé accorder tout ce qui est nécessaire pour en user. La servitude de puiser de l'eau à la fontaine d'autrui, emporte donc nécessairement le droit de passage. D'autre part, l'art. 642 modifié par la loi du 8 avril 1898 établit une servitude d'utilisation des sources. Par application de ces deux articles, la Cour de Cassation, dans l'arrêt Lancelle du 10 novembre 1908 (44), a reconnu un droit de passage à une commune sur un sentier conduisant à une source alimentant en eau potable les habitants de cette commune.

Bien que l'art. 691 exige un titre pour constituer une servitude, l'art. 1341 du Code civil permet de prouver l'existence de cette servitude par présomption ou par témoins toutes les fois qu'il existe un commencement

(42) Cass. 25 avril 1855, Moret, D.P. 55-1-160.

(43) Req. 11 mai 1908 — Nancy, D.P. 1908-1-365.

(44) D.P. 1909-1-268.

de preuve par écrit, rendant vraisemblable l'existence de la servitude ; d'autre part, la preuve par témoins est admise, lorsque le titre a été détruit par un cas de force majeure (art. 1348, 4°, du Code civil).

Lorsque le titre ne détermine pas les conditions d'exercice de la servitude, il convient, pour apprécier le mode d'usage et l'étendue de celle-ci, de se référer aux usages locaux. On prendra en considération les besoins du fonds dominant, mais si le titre a établi la servitude de telle façon qu'elle est en fait impraticable, il y aura lieu de la réduire dans les conditions où son exercice est possible. Ainsi, si les charrettes ne peuvent pas passer, le bénéficiaire de la servitude conservera le droit d'y circuler à pied. Si le titre n'oblige pas le propriétaire du chemin à maintenir la largeur qu'il avait au moment de la constitution de la servitude, ce propriétaire peut la diminuer, sauf aux tribunaux à apprécier si elle est encore suffisante pour sa destination.

Rappelons que la transcription exigée par la loi du 23 mars 1855, s'applique aux servitudes établies par titre.

En dehors d'un titre, la servitude de passage peut exister par destination du père de famille. Si le propriétaire de deux héritages, entre lesquels il existe un signe apparent de servitude, a disposé de l'un de ses héritages, sans qu'aucune convention intervienne en ce qui concerne la servitude, celle-ci continue à exister activement ou passivement en faveur du fonds aliéné ou sur le fonds aliéné. L'art. 693 s'occupe de la création d'une servitude nouvelle continue et apparente par destination du père de famille ; l'art. 694, au contraire, qui n'exige pas que la servitude soit continue, s'applique aux servitudes qui ont déjà existé, mais se sont éteintes par confusion et qui revivent (« continuent d'exister », dit le texte) à la

suite d'un partage faisant apparaître un signe apparent de servitude. C'est l'interprétation courante de ces textes mais certains auteurs prétendent que l'art. 693 s'appliquerait quand il n'y a pas de titre et l'art. 694 lorsque le titre est représenté (45).

37. — Les chemins de desserte ou de culture sont des chemins purement privés, soumis aux règles du Code Civil, quant à leur propriété ou aux servitudes qui peuvent les atteindre. Nous avons vu que les chemins communaux privés sont soumis à ces mêmes règles.

38. — *Chemins forestiers.* — Les chemins privés ouverts dans les forêts sont soumis au régime forestier ; ils sont grevés d'une servitude légale ou conventionnelle au profit des particuliers qui ont des droits de passage ou de pâturage. Il en est qui servent aux adjudications de coupes de bois et qu'on appelle « chemins de vidange ». Ces chemins forestiers doivent être distingués de ceux que l'art. 147 du Code forestier appelle « routes et chemins ordinaires » et qui sont les traverses des voies publiques. Les personnes qui bénéficient d'un droit de servitude sur les chemins forestiers peuvent être tenues de participer aux frais qu'entraînent l'ouverture de fossés le long des chemins ou l'établissement d'une clôture destinée à empêcher les bestiaux de pénétrer dans les bois. Les chemins de vidange sont des dépendances de la forêt donc ils font partie intégrante ; ils appartiennent primitivement au propriétaire de la forêt et peuvent comme tous les autres chemins privés faire l'objet d'un arrêté les classant dans la voirie rurale proprement dite.

(45) Voir Planiol, I, page 971.

39. — Carraires. — Il existe en Provence des chemins exclusivement réservés au passage des troupeaux qui se rendent, au printemps, de la plaine à la montagne, et à l'automne, de la montagne à la plaine. Ces chemins que nous ne citons que pour mémoire s'appellent « carraires » et sont encore soumis à un règlement établi le 21 juillet 1783 par le Parlement de Provence (46). Ces chemins appartiennent aux propriétaires des terrains traversés, mais ils sont grevés d'une servitude de passage au profit des propriétaires et conducteurs de troupeaux. C'est à l'Administration qu'il appartient d'en fixer la direction et les dimensions et d'en ordonner le rétablissement (Cons. d'Et., 26 décembre 1827 Bernard - Contra : Crim., 13 novembre 1849 - Bernard D. P. 50-1-9), de constater et de réprimer les usurpations et dégradations. Les carraires sont prescriptibles et peuvent donner lieu à l'action possessoire (47).

40. — Servitude de « tour d'échelle ». — Le propriétaire d'un mur ou d'un bâtiment peut placer le long ou à l'extérieur de ce mur, des échelles ou autres outils pour y faire des réparations. Ce droit peut s'exercer sur le fonds du voisin, si le mur ou bâtiment est construit à l'extrême limite du fonds. C'est une servitude dite de « tour d'échelle » qui existait dans l'Ancien Droit, mais qui n'ayant pas été prévue par le Code Civil, ne peut plus exister qu'en vertu d'une convention ; un propriétaire d'un mur de clôture non mitoyen ne peut donc, même en offrant une indemnité, exiger de son voisin

(46) Voir ce texte dans « Les servitudes publiques » de Jousselin (t. 2, p. 429) et « Les voies rurales » de Féraud-Giraud (N^o 563 et suivants).

(47) Crim. 13 nov. 1849 (D.P. 50-1-9). Contra : Féraud-Giraud, 573.

qu'il le laisse passer ou séjourner sur son fonds pour réparer ce mur. Les servitudes de tour d'échelle acquises avant la promulgation du Code Civil subsistent, mais pour les réclamer actuellement il faut un titre, car elles ne peuvent s'acquérir ni par prescription, ni par destination du père de famille (48). Si le mur ou bâtiment était mitoyen, le voisin serait obligé de fournir le passage pour les réparations à y effectuer. Le propriétaire du mur ou du bâtiment a pu laisser une bande de terrain sur son propre fonds pour lui permettre de réparer le mur ou le bâtiment à l'extérieur. Cette bande de terrain appelée « ruelle », appartient en pleine propriété au propriétaire du fonds dont elle fait partie intégrante, mais le voisin peut avoir acquis une servitude sur ce terrain ou même en avoir prescrit la propriété.

41. — Servitude de halage. — Le long des cours d'eau navigables et flottables, il existe des voies privées, destinées à faciliter le service de la navigation et qu'on appelle chemins de halage, et du marchepied. Cette servitude établie par des textes très anciens (49) a été maintenue et réglementée par les art. 556 et 650 du Code Civil et la loi du 8 avril 1898 art. 46.

Il existe cependant des chemins de halage dépendant du domaine public fluvial ; construits spécialement par l'Administration, ils sont exclusivement réservés aux besoins de la navigation et nul n'y peut circuler sans une autorisation écrite de l'ingénieur en chef ou du préfet (Décret 24 mars 1914, remplacé par le décret du 6 février 1932) ; les riverains ne peuvent acquérir par

(48) Trib. civ. Bayeux, 22 octobre 1931, Rec. Rouen et Caen, 1932-2-8.

Trib. civ. Nantua, 9 novembre 1928.

(49) Ordonnance des Eaux et Forêts de 1669, Titre 28, art. 7.

prescription le droit d'y circuler (Cons. d'Et., 9 novembre 1910 Ouradou, Rec. Leb. p. 759).

La servitude de halage ne s'applique ni aux cours d'eaux non navigables ni flottables (50), ni aux canaux creusés de main d'homme (51). La servitude suppose la navigabilité du cours d'eau, elle subsiste donc lorsque ce fait est établi jusqu'à ce que la non-navigabilité soit prouvée (52).

La servitude de halage oblige le propriétaire riverain à laisser sur le bord du cours d'eau un espace libre de 7 m. 80 pour la circulation des attelages qui remorquent des bateaux et, en outre, de réserver, pour les manœuvres, un espace supplémentaire de 1 m. 95 qui ne peut être ni construit, ni clos, ni planté (53). La servitude de marchepied ou de contre-halage oblige le propriétaire des terrains qui bordent le cours d'eau et qui sont situés du côté opposé à celui sur lequel il existe un chemin de halage à laisser libre de toute plantation, construction ou clôture un espace de 3 m. 25 pour les besoins de la manœuvre des bateaux. Le ministre des Travaux Publics, peut, par arrêté, autoriser le riverain à réduire la largeur des chemins de halage et de contre-halage (loi 8 avril 1898, art. 47) ; mais, conformément à la jurisprudence antérieure à la loi du 8 avril 1898, l'Administration peut retirer cette autorisation sans être tenue envers le riverain à aucune indemnité (Cons. d'Et. 23 décembre 1844 - D. P. 45-3-73 ; 5 février 1867 Lecreux, Rec. Leb., p. 148).

(50) Cons. d'Et. 10 juillet 1862, Molard, Rec. Leb. p. 567.

(51) Cons. d'Et. 18 mars 1881, Colombier, Rec. Leb. p. 321.

(52) Cons. d'Et. 28 janvier 1920, Wells, D.P. 1922-3-43, conclusions de M. Corneille.

(53) Cons. d'Et. 30 mai 1919, Caplong, Rec. Leb. p. 501.

Il peut y avoir un chemin de halage sur les deux rives (Loi du 8 avril 1898, art. 49, § 2).

Lorsque le riverain ne respecte pas la zone de servitude, procès-verbal est dressé contre lui et déféré au Conseil de Préfecture sauf appel au Conseil d'Etat (54). Les riverains sont réputés propriétaires de la partie du chemin de halage qui borde leur héritage, mais cette présomption peut être combattue par la preuve contraire (55). Les chemins de halage étant une propriété privée ne peuvent être classés dans une catégorie de voies publiques qu'après accomplissement des formalités exigées pour l'ouverture de ces voies (56).

Les riverains ont le droit de récolter les fruits et autres produits naturels du chemin, d'y circuler (57), d'établir toute constructions, plantations ou clôtures, à la limite du chemin, mais ils construisent, plantent et clôturent à leurs risques et périls et s'ils ne respectent pas la servitude, le Conseil de Préfecture recherchera si la parcelle usurpée fait ou non partie de la zone de servitude (Cons. d'Et. 8 juillet 1914, Godard, Rec. Lebon., p. 851) ; pour se prémunir contre toute surprise, ils feront donc bien de demander à l'Administration la fixation de l'alignement. Toutes les fois qu'une servitude de halage nouvelle sera créée à la suite de travaux ayant rendu une rivière navigable ou flottable ou lorsque cette servitude sera établie sur une rive où elle n'existait pas, les riverains pourront demander une indemnité (Loi 8

(54) Le décret-loi du 28 décembre 1926 ne donne compétence aux tribunaux judiciaires pour les contraventions de grande voirie que pour les voies publiques.

(55) Cass. 2 janvier 1895, Rio Tinto, D.P. 95-1-235.

(56) Paris, 2 avril 1889, Clemançon, D.P. 90-2-223.

(57) Cons. d'Et. 9 juillet 1859, Velleret, Rec. Leb. 483 reconnaît à l'Administration le droit d'interdire au riverain de circuler avec une voiture sur le chemin de halage, dans l'intérêt de la conservation du chemin.

avril 1898, art. 49) qui est réglée par le juge de paix en premier ressort ; le paiement de l'indemnité n'est pas nécessairement préalable à la dépossession.

Les propriétaires riverains peuvent être tenus d'enlever les clôtures, plantations et autres obstacles placés sur le chemin et de supporter tous les inconvénients et charges résultant de la circulation des mariniers sur le chemin. L'autorité administrative ne peut ordonner l'enlèvement de ces obstacles, en l'absence d'une décision du Conseil de Préfecture statuant sur procès-verbal, à moins d'urgence ou de péril imminent (58).

Le chemin ne peut pas être acquis par prescription (59). Les riverains ne sont pas tenus de supporter les frais d'établissement des chemins de halage, ni de les entretenir, ni de les réparer, ni de supporter le rejet des terres, provenant du curage, ni de faire à leurs frais, l'essartement des broussailles (60), mais ils peuvent être appelés à contribuer à ces dépenses si le chemin doit procurer une plus-value à leur propriété (art. 2 *bis*, loi 3 mai 1841, modifiée par la loi du 6 novembre 1918 et les décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935).

L'Administration ne peut pas modifier l'assiette du chemin de halage, le paver ou le consolider sans l'autorisation du propriétaire (Le Cons. d'Et. par arrêt du 21 décembre 1861 — Lecorps, Rec. Leb., p. 928, a admis que l'Administration avait pu empierrer un chemin de halage alors que cet empierrement était indispensable à la viabilité et n'avait point aggravé la servitude). Si elle estime que la servitude est insuffisante, elle doit acqué-

(58) Cons. d'Et. 30 mai 1919, Ducasse, Rec. Leb. p. 502.

(59) Cass. 2 août 1922, Ducasse, D.P. 1926-1-144.

(60) Voir Dalloz Rép. V° « Voirie par eau », Nos 116 et suivants.

rir les terrains, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation.

Les mariniers et bateliers ne peuvent user du chemin que pour les besoins du halage ; ils ne peuvent donc pas y établir des ports d'abordage, amarrer des câbles aux arbres, y planter des pieux, y déposer des objets quelconques, sauf le cas de péril imminent.

La fréquentation du chemin n'est permise qu'aux navigateurs (mais ils peuvent s'en servir aussi bien lorsque le transport s'effectue dans le sens de la largeur du cours d'eau, d'une rive à l'autre, que dans le sens de la longueur) (61) et agents de surveillance, aux fermiers de pêche et aux porteurs de licence (art. 35, loi 15 avril 1829). Le droit de circulation des riverains peut être soumis à des restrictions et l'art. 62 § 4 du décret du 24 mars 1914 modifié par décrets du 25 janvier 1919 et du 6 février 1932, interdit formellement le passage des automobiles, motocycles et motocyclettes sur les chemins de halage (62).

42. — Chemins d'exploitation. — L'art. 33 de la loi du 20 août 1881 en disposant « que les chemins et sentiers d'exploitation, sont présumés en l'absence de titre, appartenir aux riverains, à chacun en droit soi, mais que l'usage en est commun à tous », a fait cesser l'ancienne controverse sur le caractère de la propriété de ces chemins. Y avait-il pour chaque riverain, propriété indivise ou propriété morcelée avec droit de servitude de pas-

(61) Trib. civ. Seine, 22 février 1906, D.P. 1906-5-55.

(62) L'autorité judiciaire est incompétente pour statuer sur la demande formée par une commune, qui nonobstant l'interdiction prononcée par l'art. 62, prétendrait qu'en vertu d'actes anciens les habitants ont le droit de passer avec leurs voitures sur le chemin de halage (Cass. 19 mai 1926, Marseillette, Ann. Voirie 1926-2-204).

sage sur les autres parcelles ? Si le droit de passage des riverains s'exerçait à titre de propriété, il pourrait être prescrit par trente ans de possession, mais il n'en serait pas ainsi s'il n'y avait que simple servitude puisqu'il s'agit d'une servitude discontinue. S'il y a servitude, elle peut se perdre par le non-usage, pendant trente ans ; s'il y a propriété indivise cette extinction du droit de passage est impossible. S'il y a servitude, le propriétaire du fonds traversé peut, en vertu de l'art. 701, en imposer aux autres le déplacement ; il ne le pourrait pas sans le consentement de tous les intéressés, s'il y avait indivision (63).

Depuis la loi du 20 août 1881, il est acquis que le droit de passage sur les chemins d'exploitation est l'exercice d'une servitude et non un acte de propriétaire. L'art 33 attribue le droit de propriété aux « riverains », mais confère le droit d'usage du chemin « à tous les intéressés ». Par un arrêt du 25 mars 1891 (64), la chambre civile de la Cour de Cassation a déclaré qu'en principe, les propriétaires des fonds riverains ont seuls droit à l'usage commun des chemins d'exploitation, mais depuis cet arrêt, la jurisprudence considère comme intéressés, les propriétaires de tous les fonds desservis par le chemin et en particulier, les propriétaires des fonds auxquels aboutit et se termine le chemin (65). Voir Ch. Civ., 14 avril 1891 (Sirey 1-212) sur rapport du Conseiller Georges Lemaire.

Il en serait ainsi, même si sur tout son parcours, le chemin ne traversait que le domaine d'un seul proprié-

(63) Voir : Chambéry, 15 juillet 1890, Boëx, Sirey 92-2-218.

(64) D.P. 94-1-335, Millet.

(65) Ch. civ. 17 juin 1901, Pigouche, D.P. 1901-1-398. — Req. 8 juin 1910, Dastugues, D.P. 1913-1-509 et note.

taire ; le propriétaire du fonds auquel aboutit le chemin, bien que non propriétaire du chemin, n'a pas un simple droit de passage comme s'il était enclavé, mais tous les droits reconnus par la loi de 1881 à tous les intéressés (65). Par contre, le propriétaire d'un fonds qui est séparé du chemin par une bande de terrain appartenant à un tiers, n'est pas un « intéressé » (66). Les intéressés ont seuls le droit de revendiquer le droit à l'usage d'un chemin d'exploitation. Le fait que quelques habitants ont circulé sur un chemin d'exploitation pendant de longues années ne suffit pas à leur conférer le droit d'y passer (67), les propriétaires du chemin peuvent d'ailleurs en interdire expressément l'usage au public, même s'ils l'ont toléré pendant un certain temps (64). La Cour de Cassation semble cependant admettre que le fait par une commune agissant au possessoire, d'établir que les habitants d'une manière générale, et non seulement les riverains, exercent des faits de passage sur un chemin, suffit à renverser la présomption de copropriété des riverains (69).

Le droit d'usage du chemin comprend tout d'abord le passage ; les intéressés peuvent y circuler et y faire circuler les véhicules qui servent à l'exploitation de leurs héritages. Le chemin sert à tous les usages, aussi bien industriels qu'agricoles (exploitation d'une carrière) (70) et à toutes les parcelles de terrains formant un seul corps de propriété et une même exploitation. Il faut toutefois que ces parcelles soient réunies depuis plus de

(66) Req. 16 juillet 1891, Arnoux, D.P. 93-1-30 — 15 mai 1906, Coré, D.P. 1907-1-229.

(67) Req. 15 mai 1906, Barcelonne c/ Coré, D.P. 1907-1-229.

(68) Paris, 11 mars 1861, Lutzague, D.P. 61-1-291.

(69) Ch. civ. 10 novembre 1886, Saint-Nazaire, D.P. 87-1-209.

(70) Req. 17 juillet 1899, Bahus, D.P. 99-1-540.

trente ans (71), l'usage du chemin pour l'exploitation d'une parcelle réunie à une terre riveraine depuis moins de trente ans, serait sans droit, alors surtout que l'exploitation de cette parcelle serait préjudiciable à la viabilité du chemin (Limoges, 14 décembre 1894 D. P. 1905-5-40).

Les riverains ont un droit d'usage plus étendu que les usagers non riverains, puisqu'ils ont un droit de propriété sur le chemin « au droit soi » de leur propriété jusqu'à l'axe médian. Ils peuvent donc construire en bordure du chemin avec ouverture de portes et fenêtres, pourvu qu'il existe entre les deux propriétés riveraines une distance minimum de 19 décimètres (art. 678 Code Civil) ; de même leurs plantations devront être éloignées de la propriété voisine à la distance fixée par l'art. 671 Code Civil.

Ils peuvent installer des canalisations d'eau ou d'égout sans l'autorisation des autres usagers, à condition de ne pas leur nuire.

43. — Chemins ruraux non reconnus et chemins privés ouverts au public. — Les chemins ruraux non reconnus ne sont pas soumis à une servitude de passage ; ils sont ouverts à la circulation publique générale et les règles relatives aux vues et accès, à l'écoulement des eaux, aux permissions de voirie, au droit de passage, sont intégralement celles qui régissent les voies publiques classées.

Par contre, les chemins appartenant à des particuliers et grevés d'une servitude au profit d'une commune sont soumis aux règles du droit civil et non à celles du droit public et notamment pas à la loi du 20 août 1881.

(71) Req. 17 juillet 1899, D.P. 1899-1-540.

Pour faire respecter son droit de servitude la commune n'a à sa disposition que la procédure civile (72).

44. — Enfin, il existe des chemins privés grevés d'une servitude de passage au profit du public. Le plus souvent ces chemins sont des chemins ruraux non reconnus, puisqu'ils répondent exactement à la définition de l'art. 1^{er} de la loi du 20 août 1881, mais quand la propriété d'un particulier est démontrée, ils sont régis par les règles du Code Civil, pour l'exercice de la servitude et par les règles du droit public en ce qui concerne les pouvoirs de l'autorité administrative.

(72) Cass. 31 mars 1908, Ceccaldi, D.P. 1910-1-273 et note critique de M. Delanney.

CHAPITRE III

DES ACTES JURIDIQUES DONT LES VOIES PRIVÉES SONT L'OBJET

45. — Nous avons étudié dans les chapitres précédents les droits de propriété et l'usage des voies privées. Il convient d'examiner plus spécialement maintenant, les problèmes que soulèvent les actes juridiques dont les voies privées peuvent être l'objet. Nous suivrons une méthode analytique chère aux biologistes, en examinant successivement l'origine, les transformations et la suppression des voies privées. Nous aurons ainsi passé en revue tous les « phénomènes » juridiques dont les voies privées sont le siège, et dont certains leur sont tout à fait particuliers.

Les interventions administratives sont très nombreuses en cette matière, mais nous nous contenterons, le plus souvent de les situer dans ce chapitre, consacré au droit privé, nous réservant de les étudier complètement au titre II.

SECTION I. — CRÉATION DES VOIES PRIVÉES

46. — *Déclassement des voies publiques.* — *Leur suppression.* — Les voies privées, au point de vue juridique,

ont des origines très diverses. Les unes ont été créées comme telles, mais d'autres proviennent du déclassement des voies publiques.

Nous avons vu, *supra* n° 5, que les plus importantes voies de communication terrestres sont classées dans le domaine public pour être soumises à l'autorité exclusive de l'Administration. Cette mesure a pour buts de les soustraire à l'influence du droit privé et de les soumettre aux soins jaloux des pouvoirs publics. Dans l'intérêt de leur conservation et de leur développement, il est en effet absolument indispensable de leur appliquer les règles rigoureuses de la domanialité publique, qui les protègent tant contre les agissements des particuliers que contre les errements ou négligences des pouvoirs publics eux-mêmes. L'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'insaisissabilité assurent leur perpénité ; les règles budgétaires et financières très strictes qui leur sont applicables obligent l'Administration à assurer d'une façon satisfaisante leur entretien, ou leur transformation quand celle-ci est nécessaire.

A la suite des changements continuels qui se manifestent dans notre vie économique, il est fréquent que les voies publiques perdent leur utilité. Dans ce cas, l'Administration doit s'en désintéresser et les abandonner à ceux pour qui elles continuent de présenter quelque avantage, c'est-à-dire le plus souvent les riverains.

Le déclassement est l'opération administrative par laquelle les voies publiques sont délivrées des entraves que constituent les règles tutélaires du droit public. En attendant leur aliénation à des particuliers, elles tombent dans le domaine privé et ne constituent plus que des voies privées de la nature de celles que nous étudions.

La voie déclassée peut rester accessible au public ; sa suppression, qui ne peut intervenir qu'après le déclassement, a précisément pour effet de la soustraire à l'usage du public, la collectivité conservant sur elle son droit de propriété. L'aliénation à un particulier suppose nécessairement le déclassement et la suppression préalables de l'ancienne voie publique.

Il faut distinguer le déclassement total du déclassement partiel. Le déclassement total peut ne porter que sur une certaine longueur de la voie, mais il comprend la totalité de sa largeur, tandis que le déclassement partiel n'est qu'un rétrécissement de la voie. La voie publique peut être déclassée pour être ultérieurement reclassée dans une autre catégorie de voie publique, elle ne tombe alors que provisoirement dans le domaine privé.

Le déclassement total s'opère suivant les mêmes formalités que le classement. Ainsi, le déclassement d'un chemin rural reconnu d'utilité publique, a lieu en vertu d'une décision de la Commission départementale, dans les formes prescrites par l'art. 4 de la loi du 20 août 1881 (art. 16). Le chemin devient un chemin rural non reconnu à dater de la publication de l'arrêté de déclassement. L'inutilité du chemin classé ne saurait à défaut d'une décision de déclassement lui faire perdre son caractère de chemin rural (1).

Pour les voies urbaines, les formalités à remplir sont les mêmes que celles qui sont exigées pour le classement. Ces formalités sont nécessaires, alors même que la voie urbaine n'aurait pas fait l'objet d'une décision de classement (Décision du Ministre de l'Intérieur, 1908,

(1) Cass. 26 mai 1925, Lefèvre, D.P. 1926-1-180 (Jur. Mun. et Rur. 1926-3-101).

Tarbes); une voie urbaine peut être publique par sa seule destination, mais elle ne peut perdre ce caractère que par une décision formelle de l'autorité compétente. Le déclassement aura donc lieu dans les formes exigées par l'art. 68 de la loi du 5 avril 1884, c'est-à-dire que le préfet prendra l'arrêté de déclassement après une délibération du Conseil municipal, suivie d'une enquête dans les formes prescrites par le règlement d'administration publique du 2 mai 1936 (ce décret a abrogé l'ancienne ordonnance du 23 août 1835), et approuvée s'il y a lieu par le préfet. L'arrêté du maire interdisant la circulation sur la voie à déclasser ne saurait suppléer à la délibération du Conseil municipal (2).

A Paris, le classement des rues a lieu par décret ; un décret sera donc nécessaire pour opérer le déclassement (note de l'assemblée générale du Conseil d'Etat du 28 avril 1884) (3). Dans les autres villes, le classement n'a lieu que par arrêté préfectoral, un décret n'étant nécessaire que pour déclarer d'utilité publique dans certains cas, les expropriations nécessaires à l'exécution des travaux ; si les expropriations n'ont pas eu lieu, un arrêté préfectoral suffira alors pour déclasser la voie, le décret n'étant intervenu que pour les expropriations (4).

Les riverains de la voie déclassée ne sont fondés à demander au Conseil d'Etat l'annulation de la décision de déclassement que s'il y a eu vice de forme ou violation de la loi, mais ils ont une action en indemnité pour la perte de leurs aisances de voirie.

(2) Conseil d'Etat 12 mai 1911, Moreaux-Forgeot, Rec. Leb. p. 558, D.P. 1913-3-76.

(3) Notes de jurisprudence de 1889, p. 121.

(4) Voir en matière d'expropriations l'art. 58 du décret-loi du 5 novembre 1926 et les décrets-lois des 8 août et 30 oct. 1935.

Dès son déclassement la voie peut être prescrite par un particulier (5), l'anticipation ne constitue plus une contravention (6). Ces effets se produisent à dater de la publication et non du jour même de la décision de déclassement. La Cour de Cassation dans d'anciens arrêts (7) fixait la date du déclassement au jour où la voie était effectivement soustraite à la circulation publique ; depuis 1874 (1^{er} décembre 1874, Martin, D. P., 75-1-323) la Cour Suprême s'est ralliée à la solution que nous indiquons. Un arrêt de 1852 du Conseil d'Etat semblerait *prima facie* être en contradiction avec la jurisprudence judiciaire la plus récente, mais en réalité cette décision se rapporte à la grande voirie, pour laquelle le déclassement a lieu par un arrêté préfectoral intervenu postérieurement au décret qui n'est que le préliminaire du déclassement proprement dit (8).

La suppression d'une voie est nécessairement postérieure à son déclassement. La commune tout en gardant la propriété de la voie y interdit la circulation du public. Il peut en être ainsi, lorsqu'un chemin rural déclassé traverse une propriété privée communale et que la commune l'incorpore à cette propriété (Tribunal des Conflits, 21 mars 1903, Richard, Rec. Leb., p. 259). S'il s'agit d'une voie urbaine déclassée, le maire peut, par un simple arrêté de police, interdire d'une façon permanente et absolue toute circulation sur cette voie. Il a été jugé (9) qu'un maire excéderait ses pouvoirs en interdisant aux voitures et instruments aratoires de

(5) Cass. 17 février 1909, Daignac, D.P. 1911-1-420.

(6) Cons. d'Et. 29 mars 1901, Roumy, Rec. Leb. p. 337.

(7) Cass. 31 mai 1855, Thiveau, D.P. 55-1-255.

(8) Cons. d'Et. 19 novembre 1852, Berthon, Rec. Leb. p. 489.

(9) Cons. d'Et. 12 mai 1911, Moreaux-Forgeot, Rec. Leb. p. 558 et D.P. 1913-3-76.

circuler dans une rue de la commune, mais (10) si le maintien de la circulation peut compromettre la sécurité publique, l'autorité municipale peut momentanément prescrire la fermeture de la rue, qui d'ailleurs, à la suite de cette mesure, n'en demeure pas moins voie publique. Ces deux décisions, lorsqu'elles sont rapprochées, montrent distinctement les limites respectives des pouvoirs de l'autorité de police et de l'affectation à l'usage du public des biens du domaine public. Le maire ne peut, sous prétexte d'ordre public, désaffecter un bien du domaine public, mais il peut en réglementer et même en interdire momentanément l'usage, sans en modifier pour cela la destination.

Les chemins ruraux non reconnus ont, nous l'avons vu, certains caractères de voies publiques, bien qu'ils fassent partie du domaine privé des communes. Aussi leur suppression ne peut pas avoir lieu aussi simplement que pour une voie urbaine déclassée. Affectés à un service public aussi bien que les chemins ruraux reconnus, ils ne peuvent être désaffectés qu'en vertu d'une délibération du Conseil municipal, approuvée par le préfet, après enquête dans les conditions prescrites par l'art. 16 de la loi du 20 août 1881 (11).

Le déclassement des voies urbaines et la suppression des chemins ruraux non reconnus font disparaître les aisances de voirie des riverains qui ne peuvent plus prétendre qu'à une indemnité représentative du dommage qu'ils subissent.

Rappelons que l'art. 16 de la loi du 20 août 1881 interdit au préfet d'autoriser la vente d'un chemin rural

(10) Cons. d'Et. 14 mars 1863, Chardin, Rec. Leb. p. 248.

(11) Voir circulaire du Ministre de l'Intérieur du 27 août 1881 (Bull. Min. Int. 1881, p. 430) et Cons. d'Et. 10 novembre 1893, Véron-Duverger, Rec. Leb. p. 724.

déclassé lorsque les intéressés se sont engagés à constituer un syndicat pour son entretien. L'application de l'art. 16 doit être restreinte au cas d'aliénation et non à la désaffectation pure et simple, mais suivant l'avis de M. Monsarrat (12), l'incorporation du chemin rural non reconnu et déclassé, au domaine privé de la commune devrait être assimilée à une aliénation, et il serait équitable de permettre aux riverains de bénéficier des dispositions de l'art. 16. Cette solution ne se dégage pas de la lecture du texte de cet article et par conséquent ne peut pas être adoptée par la jurisprudence.

Nous avons examiné ci-dessus la transformation d'une voie publique en voie privée par l'effet du déclassement pour les voies urbaines, et par l'effet de la désaffectation, consécutive au déclassement, s'il y a lieu, pour les chemins ruraux. Examinons maintenant l'appropriation par un particulier d'une voie dépendant du domaine privé d'une collectivité.

47. — Aliénation des voies publiques désaffectées. — Lorsqu'une voie publique a été déclassée, elle peut être aliénée à des particuliers. Dans certains cas, les riverains bénéficient d'un droit de préemption, c'est-à-dire, qu'ils peuvent demander à l'Administration de leur céder les parcelles situées au droit de leurs propriétés. Ce droit de préemption accordé aux riverains par la loi pour réduire ou supprimer le dommage subi par eux, existe pour toutes les catégories de voies publiques (art. 53, loi du 16 septembre 1807). Ainsi, pour les routes nationales, la loi du 24 mai 1842 décide que l'acquisition des parties délaissées se fera dans les formes de l'art. 6 de l'ancienne loi sur l'expropriation pour

(12) « Les chemins ruraux », p. 92.

cause d'utilité publique du 3 mai 1841. Lorsque la route nationale déclassée est reclassée comme route départementale mais rétrécie, l'art. 4 de la loi du 24 mai 1842 donne au département le profit de l'aliénation des parties délaissées. Cette attribution a pour but de compenser les charges nouvelles que l'entretien de la route lui entraînera (13). Pour les routes départementales, les conditions du droit de préemption des riverains sont les mêmes que pour les routes nationales ; la jurisprudence a adopté cette solution par analogie, car aucun texte ne prévoit un droit de préemption des riverains sur les parties déclassées des routes départementales.

On a discuté la question de savoir pour les chemins vicinaux, si le droit du riverain est absolu ou s'il constitue un simple droit de préférence (art. 19 de la loi du 21 mai 1836. Pour les voies urbaines, lorsqu'elles sont intégralement supprimées, la commune n'est pas tenue d'en céder le sol aux riverains ; toutefois, un avis du Comité de l'Intérieur du 1^{er} mars 1833 (14) recommande à l'Administration de donner en fait toutes facilités aux riverains pour acquérir le sol de la rue déclassée, car c'est le meilleur moyen de les indemniser. Dans le cas où la rue est simplement rétrécie, le droit de préemption du riverain sur les parcelles déclassées est absolu (15).

Par suite de l'alignement, les propriétés riveraines qui sont atteintes, sont frappées d'une servitude de reculement, mais en cas de rétrécissement ou de suppres-

(13) Voir aussi art. 59, dernier alinéa, de la loi du 10 août 1871.

(14) Dalloz Rép. V^o « Voirie par terre », n^o 1574.

(15) Req. 27 mai 1851, Lons-le-Saulnier, D.P. 51-1-148.

Feraud-Giraud : « Servitudes de voirie », t. I, p. 253.

Delanney : « De l'Alignement », p. 135.

Monsarrat : « Droits des riverains des voies publiques », p. 30.

sion d'une rue, il n'existe pas de servitude d'avancement et la ville ne saurait invoquer l'art. 699 du Code civil pour obliger les riverains à acquérir le sol de la rue déclassée (16).

Il semble cependant que si la rue déclassée était nécessaire à la ville pour un service public, celle-ci pourrait refuser la cession de la voie aux riverains à condition de leur laisser l'accès de leurs immeubles (17).

Pour les voies rurales reconnues ou non, l'art. 17 de la loi du 20 août 1881 laisse à la commune et au préfet le soin d'apprécier s'il y a lieu de procéder à la vente (18). S'ils s'y décident et si le riverain offre d'acquérir, ils doivent consentir l'aliénation à son profit. Le droit du riverain n'est donc qu'un droit de préférence. Par contre, son droit est absolu, lorsqu'il y a rétrécissement du chemin par suite d'une décision fixant les alignements (19).

Nous n'examinerons pas les cas où le droit de préemption des riverains est absolu, car ils se rattachent à la législation de l'alignement des voies publiques.

Lorsque la voie est déclassée sur toute sa largeur, les droits de préemption des riverains sur cette voie devenue privée, ne sont qu'un simple droit de préférence, c'est-à-dire que l'Administration a seule le droit de décider l'aliénation sans pouvoir y être contrainte par le riverain intéressé.

Pour les voies urbaines déclassées, l'aliénation doit être demandée par le préfet en Conseil de préfecture (loi du 5 avril 1884, art. 68 et 69); une enquête préalable

(16) Avis Comité consultatif Ann. Voirie, juin 1924.

(17) Cons. d'Et. 27 mai 1892, Compans, Rec. Leb. p. 486.

(18) Req. 13 nov. 1894, Bourges, D.P. 1895-1-203. — Monsarrat : « Droits des Riverains », p. 29.

(19) Ch. civ. 17 juin 1911, Saint-Prix, D.P. 1912-1-89 et note.

n'est pas exigée, mais la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 août 1825 l'a recommandée pour toutes aliénations de biens communaux. L'acte de vente revêt les caractères d'un contrat de droit commun soumis à l'appréciation des tribunaux judiciaires, suivant une jurisprudence constante en cette matière.

Pour les voies rurales, les conditions de l'aliénation sont fixées par l'art. 17 de la loi du 20 août 1881. Lorsque la commune a été autorisée à procéder à l'aliénation, elle met les propriétaires riverains en demeure d'acquérir les terrains attenants à leurs propriétés par un avertissement notifié en la forme administrative. Si, dans le délai d'un mois à partir de cet avertissement ils ne font pas de soumission, les terrains sont aliénés suivant les règles relatives à la vente des propriétés communales ; s'ils soumissionnent dans le délai imparti, le prix de chaque parcelle est fixé à l'amiable ou par deux experts choisis par chacune des parties ; en cas de désaccord entre ces deux experts, un troisième est choisi par eux, ou, à défaut d'entente, un troisième expert est désigné par le juge de paix.

Les voies faisant partie du domaine privé des collectivités ne peuvent pas faire l'objet d'une saisie-immobilière, les voies d'exécution du droit privé ne pouvant atteindre les établissements publics. Par contre, elles peuvent être expropriées pour cause d'utilité publique. Ainsi un chemin rural non reconnu ou une voie urbaine déclassée, peut être exproprié par l'Etat pour l'établissement d'une voie ferrée, l'indemnité est alors payée à la commune (20).

Dans les paragraphes précédents, nous nous sommes

(20) Ch. civ. 21 juillet 1908, Préfet de la Lozère, Rev. gén. adm. 1909-1-455.

occupés de la naissance de voies privées par déclassement de voies publiques, quelquefois suivi d'un transfert de propriété par l'effet d'une aliénation ou d'une expropriation pour cause d'utilité publique. Etudions maintenant la création de voies privées nouvelles.

48. — Ouverture des chemins ruraux non reconnus.

— L'ouverture d'un chemin rural non reconnu ne peut être réalisée que lorsque la commune a acquis à l'amiable les parcelles nécessaires à l'assiette de la voie publique, car elle ne pourrait pas procéder à cet effet à une expropriation pour cause d'utilité publique. En vertu de l'art. 110 de la loi du 31 mars 1932 (21), les propriétaires de chemins privés d'inter-communication ou reliant les écarts au village, qui désireraient que ces chemins pussent bénéficier des avantages, des subventions ou des bonifications accordées aux communes pour la reconstruction et l'entretien des chemins ruraux reconnus, peuvent les obtenir en prenant l'engagement de céder à la commune le sol et les accotements de ces chemins qui deviennent ainsi des chemins ruraux non reconnus.

49. — Ouverture des voies privées urbaines. — En vertu de la législation d'après-guerre sur l'urbanisme (lois sur les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes des 14 mars 1919, 19 juillet 1924, 15 mars 1928, 14 mai 1932), l'ouverture des voies privées dans les lotissements et groupes d'habitations, est soumise à une réglementation rigoureuse. Nous étudierons cette législation spéciale au titre II. D'autre part un maire peut, en vertu des pouvoirs généraux de police

(21) Annales de la Voirie, juillet 1932.

que lui confère l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884, subordonner à une autorisation préalable de l'autorité municipale, l'ouverture au public des voies privées de l'agglomération (22), mais il ne pourrait pas, sans excès de pouvoir, exiger cette même formalité pour les voies qui ne sont pas destinées à la circulation publique.

50. — Associations syndicales. — Les voies privées urbaines peuvent être construites par un seul propriétaire ou par une association syndicale de propriétaires.

Si l'exécution des travaux jugés utiles, doit profiter directement à un groupe de propriétaires, ce n'est pas aux frais des contribuables que ces travaux doivent être entrepris, c'est par les intéressés et à leur charge. Ces associations syndicales remontent à une date ancienne. On peut citer les « watteringues » du Nord, constituées en 1169, les associations syndicales de Provence et du Comtat Venaissin aux ^{xii}^e et ^{xv}^e siècles et les associations « d'arrosants » du Roussillon, encore plus anciennes. Des édits d'Henri IV organisèrent les syndicats de dessèchement du Poitou, de l'Aunis et de la Saintonge (23). La loi du 4 pluviôse an VI, autorisa les propriétaires de la Vendée, des Deux-Sèvres et de la Charente-Inférieure à se réunir pour l'entretien des dessèchements jadis autorisés. Les lois des 14 floréal an XI et 16 septembre 1807, organisèrent des associations syndicales forcées, pour le curage des rivières et le dessèchement des marais. Jusqu'en 1865, il se forma de très nombreuses associations syndicales de propriétaires, suivant le droit commun des sociétés civiles. Quelques-

(22) Cons. d'Et. 18 juillet 1919, Hirson, Rec. Leb. 1919, p. 646, D.P. 22-3-39.

(23) Voir l'exposé des motifs de la loi de 1865. — Des Cilleuls : « Origine des travaux publics », p. 222 et suivantes.

unes furent autorisées par décrets et on leur reconnut la personnalité civile, mais on ne l'accorda aux syndicats non autorisés que lorsque leur existence était très ancienne. Le décret du 25 mars 1852, art. 4, transféra du chef de l'Etat aux préfets, le droit d'approuver ces associations ; les lois du 10 juin 1854 « sur le libre écoulement des eaux provenant du drainage » et la loi du 6 juillet 1860 sur le Crédit foncier, font également allusion aux associations syndicales.

Nous n'envisagerons ici que l'association syndicale libre, régie par les art. 5 à 8 de la loi du 21 juin 1865 (24). Les associations syndicales libres dont la personnalité morale a été reconnue depuis 1865, sont créées pour l'exécution des travaux d'intérêt collectif aux frais des propriétaires intéressés et sous leurs propres directives. Leur fonctionnement ne sort donc pas du cadre du droit privé. Le principal objet de la loi du 22 décembre 1888 a été d'autoriser la constitution d'associations syndicales pour les travaux de voirie des villes, villages et hameaux.

Les travaux exécutés par ces associations ont un caractère purement privé et par conséquent le conseil de préfecture n'est pas compétent pour en juger. La constitution des associations syndicales libres exige l'accord unanime de tous les intéressés, aussi sont-elles assez rares et leur action est peu efficace : elles n'ont ni le droit d'exproprier, ni celui de lever des taxes. Ayant la personnalité morale, elles peuvent ester en justice par leurs syndics, acquérir, vendre, emprunter, hypothéquer, transiger. L'art. 2 de la loi du 22 décembre 1888, auto-

(24) D.P. 65-4-77. — C. adm. ann. t. III, V° « Travaux publics », p. 698, n^{os} 10814 et suivants.

rise l'Etat, les départements et les communes à entrer dans ces associations.

L'Administration n'intervient pas pour la constitution de l'Association, mais l'art. 6 exige une publication de l'acte d'association et sa communication au préfet. L'association syndicale libre peut être convertie en association autorisée par arrêté préfectoral, en vertu d'une délibération prise par l'Assemblée générale à la majorité des $\frac{3}{4}$ des intéressés représentant plus des $\frac{2}{3}$ de la superficie des immeubles et payant plus des $\frac{2}{3}$ de l'impôt foncier afférent aux immeubles ou à la majorité des $\frac{2}{3}$ des intéressés représentant plus des $\frac{3}{4}$ de la superficie et payant plus des $\frac{3}{4}$ de l'impôt foncier. La conversion en association syndicale autorisée ne serait pas possible si l'acte d'association contenait une clause l'interdisant (art. 8 et 12).

L'acte d'association doit fixer les conditions du fonctionnement de l'entreprise, en préciser le but, en régler le mode d'administration, déterminer les limites du mandat des administrateurs, prévoir les voies et moyens nécessaires pour subvenir aux dépenses ainsi que le mode de recouvrement des cotisations (art. 5).

Les associations syndicales autorisées qui ont des pouvoirs de coercition très étendus ont été assimilées aux établissements publics (25), mais dans un arrêt du 1^{er} décembre 1886 (26), la Cour de Cassation ne leur reconnut pas cette qualité. Les auteurs n'ont cependant jamais

(25) Aucoc : « Conférences », 3^e éd. t. I, p. 206, Picard : « Traité des Eaux », t. IV, p. 101 ; règlement d'administration publique du 9 mars 1894, abrogé par le nouveau règlement du 18 décembre 1927 ; arrêt du tribunal des conflits du 9 décembre 1899, Ducornot D.P. 1901-3-43 ; Sir. : 1900-3-49 et note de M. Hauriou.

(26) Cour de Cass. Comp. d'irrigation du canal des Alpines, 1^{er} décembre 1886 D. 87-1-183, S. 87-1-105.

soutenu que les associations libres fussent des établissements publics.

La majorité de la doctrine, suivant l'avis émis par le commissaire du gouvernement lors de l'élaboration de la loi de 1865, estime que « l'obligation résultant de « l'acte d'association, est plutôt réelle que personnelle. « C'est la propriété qui, en raison des avantages qu'elle « doit en retirer, est redevable des taxes... ». La jurisprudence du Conseil d'Etat pour les associations autorisées et le règlement de 1894 ont adopté cette opinion. La publicité exigée pour la constitution d'associations syndicales, met en garde contre toute mauvaise surprise l'acquéreur éventuel des immeubles assujettis à l'association. Il n'y a donc aucune raison de faire une distinction à ce sujet entre les associations autorisées et les associations libres.

51. — Signalons que des particuliers ouvrent parfois sur des terrains appartenant à des tiers, une voie antérieurement classée dans la voirie urbaine. La ville se substituant ainsi un particulier pour les travaux à effectuer, il y a marché de travaux publics, ressortissant de la compétence des tribunaux administratifs. La voie ainsi construite étant une voie publique (27), nous n'avons pas à examiner ce cas spécial.

Par contre, les particuliers peuvent aussi édifier sur des terrains leur appartenant, une voie destinée à être classée après sa construction, dans la voirie urbaine. Une entente est intervenue entre la commune et le particulier pour que le classement s'opère dès que la voie sera construite ; tant que la rue ainsi ouverte n'est pas

(27) Voir Monsarrat : « Les Voies urbaines », p. 50, n° 131 et les décisions de jurisprudence citées en notes.

classée, elle reste la propriété de celui qui l'a construite. En vertu de l'accord intervenu, la ville contrôle le projet et son exécution ; le plan fixant le tracé, les alignements et le nivellement de la voie à ouvrir, doit être soumis au Conseil municipal et à une enquête dans les formes du décret du 2 mai 1936 qui a abrogé l'ancienne ordonnance du 23 août 1835 ; puis le préfet doit lui donner son approbation. L'autorité municipale assure la réception des travaux terminés, ou les refuse s'ils ne remplissent pas les conditions voulues (28).

Les rues de Paris doivent être classées par décret pris dans la forme des règlements d'administration publique ; dans ce cas, le Conseil d'Etat exige que la cession du sol soit gratuite, que le sol soit libre de toutes charges ou droits réels, que les ressources provenant des droits de voirie (concessions d'eau, taxes de balayage, de pavage, de trottoir, d'égout, de place) compensent les dépenses d'entretien de la voie.

Les tribunaux administratifs sont compétents pour juger des difficultés dont la convention peut être la source. Si la convention a été souscrite par plusieurs personnes, elles sont toutes solidaires et celle qui cède ses droits à un tiers, reste tenue de ses obligations à l'égard de la ville si son ayant-droit ne les remplit pas.

52. — Ouverture des chemins d'exploitation. — Pour les chemins ruraux particuliers, l'ouverture s'effectue comme pour les chemins ruraux non reconnus par l'acquisition préalable et à l'amiable des terrains nécessaires à leur assiette. L'expropriation pour cause d'utilité publique ne saurait être employée pas plus pour les chemins d'exploitation que pour les chemins ruraux

(28) Cons. d'Et. 1^{er} juin 1849, Delavallade, Rec. Leb. p. 311.

non reconnus ou les chemins communaux privés. L'intérêt collectif, qui n'est pas contestable, n'est cependant pas assez général pour justifier cette procédure, mais la constitution d'une association syndicale autorisée permettra de recourir à l'expropriation dans les conditions de l'art. 18 des lois de 1865 et 1888, modifiées par le décret-loi du 21 décembre 1926.

Les chemins d'exploitation ne peuvent être créés qu'aux frais de ceux qui doivent en bénéficier, et les dispositions de la loi du 20 août 1881, s'opposent à ce qu'ils soient édifiés par une commune à ses frais (29). La loi du 20 août 1881 ne vise que les chemins qui existaient à cette époque et elle n'a rien prévu pour l'ouverture de nouveaux chemins. Dès lors, il est nécessaire que les intéressés passent une convention, pour décider l'ouverture d'un chemin de culture soumis au régime spécial des chemins d'exploitation. Le moyen le plus pratique sera la constitution d'une association syndicale. Le décret-loi du 21 décembre 1926 a en effet complété les lois précédentes des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888 en permettant la formation d'associations syndicales pour l'exécution et l'entretien des travaux : *Art. 1^{er}... 10°... de chemins d'exploitation et de toute autre amélioration agricole d'intérêt collectif*. L'association syndicale autorisée permettra aux associés de contraindre les opposants lorsque la majorité prévue par la loi sera obtenue, et même nous l'avons vu, d'exproprier les terrains nécessaires à l'assiette du chemin.

Pour les autres chemins privés, il n'existe aucune règle qui leur soit spéciale. Leur ouverture pourra être effectuée par un seul propriétaire sur les terrains lui appar-

(29) Cons. d'Et. 11 octobre 1929 « Le Droit nouveau », 25 novembre 1929, page 3.

tenant ou par plusieurs propriétaires passant une convention d'association à cet effet. La liste des améliorations agricoles prévues par le décret du 21 décembre 1926 n'est pas limitative. Le mot « *notamment* » précède en effet cette liste ; d'ailleurs, le terme « chemin d'exploitation » figurait dans la loi de 1865 et n'avait pas le sens restreint que lui donne la loi du 20 août 1881. M. SENECA, rapporteur de la loi de 1865 (30), excluait seulement les chemins ruraux du bénéfice de la loi de 1865. Nous verrons, infra n° 53, que pour les travaux aux chemins ruraux, la loi de 1881, art. 19, a créé un nouveau type d'associations syndicales.

SECTION II. — MODIFICATION DU TRACÉ ET TRAVAUX D'ENTRETIEN DES VOIES PRIVÉES

53. — Chemins ruraux non reconnus. — Pour les chemins ruraux non reconnus, la modification du tracé ne peut être réalisée en cas d'élargissement, que lorsque la commune a acquis à l'amiable les parcelles nécessaires à l'assiette de la voie publique.

Bien que les chemins ruraux non reconnus ne fassent pas partie du domaine public, les travaux qui y sont effectués, sont en vertu d'une jurisprudence constante des travaux publics, le caractère de travail public n'étant nullement lié à celui de la domanialité publique ni même nécessairement à celui de service public (31) (32). Si les

(30) Voir son rapport D.P. 65-4-82 et Circulaire du Ministre des Travaux Publics du 12 août 1865, D.P. 65-4-96.

(31) Cons. d'Et 20 février 1880, Martinoli, Rec. Leb. p. 206 : Les travaux d'aménagement d'une maison louée par la commune de Cannes au département des Alpes-Maritimes, pour en faire une gendarmerie, sont des travaux publics.

travaux n'ont pas été faits dans un but d'utilité publique mais uniquement pour tirer un revenu, il n'y a pas de travail public (Tribunal des Conflits, 27 juillet 1882, Petitjean, Rec. Leb., p. 742).

Il n'a jamais été contesté que les dépenses d'entretien des chemins non reconnus ne pouvaient être obligatoires pour les communes. Toutefois si l'impraticabilité du chemin obligeait les voyageurs à emprunter les fonds riverains, les propriétaires de ces fonds pourraient, en vertu de la loi du 28 septembre - 6 octobre 1791, exercer une action récursoire contre la commune (33). Les communes ne disposent pas de ressources spéciales pour l'entretien de leurs chemins ruraux non reconnus, elles ne peuvent ni s'imposer des centimes spéciaux extraordinaires, ni recourir à des subventions industrielles mais elles peuvent profiter des souscriptions volontaires des particuliers et de ressources diverses (34).

Avant la loi de 1881, la jurisprudence n'admettait pas, pour les travaux des chemins ruraux, la constitution d'associations syndicales du type de celles de la loi du 21 juin 1865. Le Conseil d'Etat, contrairement à l'opinion presque unanime de la doctrine, reconnut aux personnes intéressées aux chemins ruraux non reconnus, le droit de constituer des syndicats du type prévu par

(32) Cons. d'Et. 20 juin 1921, Commune de Monségur, S. 1921-3-49 : Les travaux de réparation d'une église sont des travaux publics bien que le service des cultes ne soit plus un service public depuis la loi de la « séparation des Eglises et de l'Etat », du 9 décembre 1905.

Tous les travaux des associations syndicales autorisées sont des « travaux publics » bien qu'ils n'intéressent le plus souvent, ni le domaine public, ni un service public.

(33) Conseil de Préfecture interdépartemental de Nantes, 19 mars 1931 « Le Droit Nouveau », 31 janvier 1932, p. 2.

(34) Voir supra n 48, l'art. 110 de la loi de finances du 31 mars 1932,

les art. 19 et suivants de la loi du 20 août 1881 (35). Il a estimé que l'art. 16 que nous avons étudié supra n° 46, ne s'applique pas seulement aux chemins reconnus puis déclassés, mais aussi aux chemins qui n'ont jamais été classés. Les auteurs (36) font remarquer que l'art. 16 se complète par l'art. 19 qui ne prévoit les associations syndicales du type de la loi de 1881 que dans certains cas, les chemins ruraux non reconnus étant exclus. Les travaux préparatoires de la loi de 1865, les dispositions de la loi de 1881, s'opposaient à la reconnaissance des associations syndicales du type « loi 1865 » pour les travaux au chemins communaux (Circ. Min. Int. du 27 août 1881 ; Bull. Min. Int., 1881, p. 432), mais il semble que la loi du 22 décembre 1888 et le décret-loi du 21 décembre 1926 aient étendu aux chemins ruraux non reconnus les dispositions de la loi de 1865, puisqu'ils visent les « améliorations agricoles d'intérêt collectif », sans autre précision (37).

Le Conseil d'Etat a validé la constitution d'associations syndicales du type de la loi de 1865, en vue de l'ouverture de « chemins d'exploitation » qui seront ultérieurement cédés à la commune et ainsi convertis en chemins ruraux (38).

Les chemins ruraux non reconnus sont soumis aux règles des permissions de voirie applicables à toutes les voies publiques : nul ne peut donc construire un ouvrage quelconque sur ou sous le sol du chemin, sans

(35) Cons. d'Et. 4 août 1913, Clet, Rec. Leb. p. 976.

Cons. d'Et. 13 février 1920, Grignon, Rec. Leb. p. 157. — Ann. Chem. vic., 1920-2, p. 73 et note.

(36) MM. Monsarrat, Tardieu, Rabany, critiquent cette jurisprudence.

(37) La jurisprudence n'a cependant pas varié sur ce point (Cons. préf. Hérault, 11 juillet 1924, Ann. Voirie, 1925-2).

(38) « Traité de Voirie » de MM. Rabany et Monsarrat, t. 2, p. 130.

une autorisation de l'autorité municipale, qui ne peut d'ailleurs la refuser ou la révoquer que pour des motifs d'intérêt général (loi du 5 avril 1884, art. 98), mais cette permission de voirie doit être subordonnée au paiement d'une redevance dont le montant doit être fixé par le Conseil municipal (art. 68-5° et 133-7°).

Les riverains des chemins ruraux non reconnus qui désirent construire ou réparer des constructions en bordure de la voie publique, ne sont pas obligés de demander l'alignement. Pour permettre de constater que lesdits ouvrages n'empiètent pas sur la propriété communale, le maire peut seulement par arrêté de police, obliger tous les riverains à déclarer les travaux qu'ils ont l'intention d'effectuer en bordure de la voie (39).

En principe, les fossés sur le sol des chemins doivent être établis par la commune, mais le maire peut autoriser les riverains à les creuser en déterminant les conditions de travail. Pour les fossés en bordure des chemins, creusés sur les propriétés riveraines, le maire ne peut que prendre les mesures nécessaires à la sécurité de la circulation ou à la sauvegarde de la salubrité publique.

Sur le sol des chemins, les plantations ne peuvent être faites que par les communes, le particulier qui se permettrait d'en faire serait coupable d'usurpation. On admet qu'elles peuvent être faites à la limite du chemin et des propriétés riveraines.

Les plantations sur les propriétés riveraines sont libres, à moins que le maire, par arrêté municipal,

(39) Cons. d'Et. 2 septembre 1862, Chicard, D.P. 63-3-17.

Cons. d'Et. 18 février 1921, Dès, Rec. Leb. p. 193.

Cons. d'Et. 1^{er} juillet 1925, Le Bris, Ecole des Communes, 1925, p. 348.

n'oblige les riverains à respecter les distances prescrites par l'art. 671 du Code civil pour les héritages contigus ou d'autres distances (40).

Le maire peut, en vertu de l'art. 11 de la loi du 21 juin 1898 sur la police rurale, imposer une certaine distance entre la voie et les meules de grains, de paille ou de fourrage. Le préfet, ou à son défaut le maire, en vertu de l'art. 17 de la loi du 21 juin 1898, modifiée par la loi du 31 mars 1926, doit de même prescrire une certaine distance des voies publiques pour l'établissement des ruches d'abeilles non protégées par une clôture séparative.

Nous avons exposé, *supra* chapitre II, n° 31, les règles relatives à la servitude d'écoulement des eaux, qui sont applicables aux chemins ruraux non reconnus, comme à tous les autres domaines fonciers, publics ou privés.

L'art. 81 de la loi du 21 avril 1810, modifié par la loi du 27 juillet 1880, prévoit des règlements départementaux applicables à toutes les exploitations de carrières en bordure des voies publiques, notamment lorsqu'il y a des galeries souterraines passant sous ces voies. Il s'applique aux chemins ruraux non reconnus.

Ces atteintes au droit de propriété et à la liberté des riverains par souci de l'ordre public sont des exemples des servitudes d'utilité publique dont nous avons parlé au chapitre II. Dans l'intérêt de la conservation de la voie, de la sécurité et de la salubrité publiques, les art. 471 et 479 du Code pénal punissent de nombreuses infractions appelées contraventions de petite voirie que nous étudierons au titre III.

(40) Voir *supra*, chapitre I, n° 24 et chapitre II, n°.

Nous retrouverons cette question en étudiant la police rurale (Cf. : art. 8, loi du 20 août 1881 pour chemins reconnus),

54. — Voies privées. — Nous étudierons au titre II les travaux d'assainissement des voies privées pour lesquels le législateur a doté d'Administration de pouvoirs de contrainte très étendus et créé un nouveau type d'association syndicale forcée (loi du 22 juillet 1912).

Les travaux à effectuer aux chemins communaux privés ne sont pas des travaux publics (41) et sont par conséquent soumis aux seules règles du droit civil en matière d'obligations (louage d'ouvrage, louage de services, responsabilité des entrepreneurs et architectes, etc., etc.). Les travaux effectués aux voies privées urbaines et aux voies privées rurales par le propriétaire, ou lorsqu'il y a copropriété, par les propriétaires réunis en association syndicale libre, ou par un tiers s'immiscant dans les affaires d'autrui (gérant d'affaires) sont également soumis aux seules règles relatives aux obligations contractuelles ou extra-contractuelles dont le rappel dépasserait le cadre de cet ouvrage.

Au titre II, nous étudierons les travaux exécutés par les associations syndicales autorisées ; ces travaux sont des travaux publics soumis aux règles du droit administratif. Nous renvoyons d'autre part aux indications que nous avons données au chapitre II sur certaines interdictions de travaux sur les chemins de halage et sur la contribution demandée aux usagers pour certains travaux effectués sur les chemins forestiers.

55. — Pour les chemins d'exploitation, la loi de 1881 contient des dispositions spéciales. Nous avons vu que pour leur ouverture, il peut être constitué une association syndicale du type de celles prévues par les lois de 1865 et 1888. Il en est de même pour l'exécution de tra-

(41) Cons. d'Et. Com. de Nâves, 10 juillet 1912, Rec. Leb. p. 806.

vaux de toute nature (élargissement, mise en état de viabilité, etc.). La Cour de Cassation a admis que le propriétaire d'un fonds riverain pouvait déplacer l'assiette du chemin en face de son fonds, s'il offrait un emplacement aussi commode pour l'exercice des droits des autres usagers (42). Cette solution, s'appuyant sur l'art. 701 du Code civil, est critiquée par MM. MONSARRAT et FERAUD-GIRAUD (Les voies rurales, n° 629), qui estiment que l'art. 701 n'est pas applicable en l'espèce et que les droits d'usage des riverains sont plus étendus que le simple droit de passage. S'il y avait association syndicale, un seul des intéressés ne pourrait pas de sa propre initiative, déplacer le chemin au droit de sa propriété !

L'art. 34 de la loi du 20 août 1881, dispose que « *tous les propriétaires sont tenus les uns envers les autres, de contribuer dans la proportion de leur intérêt aux travaux nécessaires à l'entretien et à la mise en état de viabilité des chemins qui desservent leurs héritages* ». M. DEVAUX, rapporteur de la loi de 1881 à la Chambre des députés, déclarait à la séance du 5 février 1881 (43) : « Le projet du Conseil d'Etat était originairement ainsi conçu : « Tous les propriétaires dont ils desservent les héritages, seront tenus les uns envers les autres de contribuer dans la proportion de leur intérêt à leur entretien et à leur réparation » ; la commission du Sénat a pensé qu'il convenait de limiter les travaux auxquels les riverains seraient tenus de contribuer ; elle n'a pas voulu que l'arbitraire et le caprice de l'un des co-usagers puissent devenir une source

(42) Cass. Req. 2 mai 1888, Passaguay, D.P. 88-1-275.
C. de Lyon, 5 janvier 1849, D.P. 50-2-207.

(43) *Journal Officiel*, Annexe p. 110.

« de dépenses inutiles pour l'exercice du droit de passage commun et à cet effet, elle a ajouté au texte primitif les mots « *travaux nécessaires* » qui précisent parfaitement l'étendue de l'obligation qu'il s'agit d'imposer. En outre, afin d'écarter toute discussion sur l'état antérieur du chemin, au mot « réparation » adopté par le projet, la Commission a substitué l'expression de « *mise en état de viabilité* » ; elle a voulu indiquer par là que l'obligation consiste à donner au chemin un état tel qu'il réponde aux nécessités des communications qu'il est destiné à assurer et dont l'importance est subordonnée à l'affectation des héritages desservis, cette affectation peut varier et faire varier, par voie de conséquence, la mise en état de viabilité. »

L'intérêt de chaque propriétaire aux travaux ne pouvait être déterminé par une formule législative, car il dépend des circonstances et c'est au juge de l'apprécier. M. LABICHE, rapporteur de la loi au Sénat (44), indiquait qu'il fallait prendre en considération tout ce qui constitue l'importance de l'usage (étendue de l'exploitation desservie, parcours utilisé). Les travaux auxquels tous les propriétaires sont tenus de contribuer, sont des travaux nécessaires à l'entretien et à la mise en état de viabilité des chemins qui desservent leurs héritages. On exclut ainsi les travaux de simple amélioration ou de réparation, c'est-à-dire de remise en aussi parfait état que celui qu'il avait pu avoir antérieurement (45).

L'art. 37 de la loi de 1881 qui permet aux intéressés de s'affranchir de leurs obligations en renonçant à leurs droits d'usage ou de propriété sur les chemins, n'est

(44) *Journ. Off.* du 27 juin 1877, Annexe n° 124.

(45) Voir rapports précités de M. Devaux et de M. Labiche.

que la répétition de l'art. 699 du Code civil. Lorsqu'une servitude frappe indivisiblement tout un fonds, le propriétaire qui veut se soustraire aux frais qu'entraîne pour lui l'entretien de l'assiette de cette servitude, doit délaisser ce fonds tout entier ; il en sera ainsi pour les chemins d'exploitation, car les applications jurisprudentielles de l'art. 699 du Code civil doivent être étendues *mutatis mutandis* à l'art. 37 de la loi du 20 août 1881 (46).

Lorsque les propriétaires ont constitué une association syndicale, les dépenses sont réparties et recouvrées dans les conditions fixées par les lois des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888.

Nous rappelons que les règles relatives à l'alignement ne sont pas plus applicables aux chemins d'exploitation qu'aux chemins ruraux non reconnus. Les riverains peuvent construire à la limite même du chemin et ouvrir librement des portes et fenêtres à condition que la distance fixée par l'art. 678 du Code civil soit respectée entre les deux héritages situés de part et d'autre du chemin ; nous avons vu que le droit de vue des riverains ne comporte même pas cette réserve sur les chemins ruraux non reconnus. Le même principe doit être appliqué pour les plantations.

Tout riverain peut installer des canalisations d'eau sous la voie, à condition de ne pas compromettre les droits d'usage des autres intéressés (47) ; le droit d'usage est donc très étendu et ne comporte pas seulement le droit de passage. De même dans la limite du respect

(46) Req. 22 janvier 1912, Rigole, D.P. 1914-1-54.

(47) Orléans, 28 octobre 1897, D.P. 99-2-117.

Ch. civ. 16 décembre 1919, Gaz. des Trib., 17 janvier 1920.

dû au droit d'usage de tous, les intéressés ont le droit de clore leurs fonds le long du chemin.

Ayant ainsi complètement étudié le régime juridique des chemins d'exploitation, nous pouvons affirmer que ces voies privées devraient, comme les chemins de halage, avoir à certains points de vue, le caractère de « voies publiques ». L'intérêt agricole qu'ils présentent et qui a son incidence sur toute la vie nationale, exigerait quelques dérogations au droit privé pur ; la constitution d'une association syndicale autorisée, en permettant l'action de l'ensemble des intéressés malgré l'opposition de quelques récalcitrants, marque la transition entre le régime trop individualiste du droit privé et le régime trop rigoureux des voies publiques.

SECTION III. — DISPARITION DES VOIES PRIVÉES

56. — La suppression pure et simple d'une voie privée ne présente pas un grand intérêt au point de vue juridique. Pour les chemins d'exploitation, l'art. 35 de la loi du 20 août 1881 exige l'accord unanime de tous les propriétaires qui ont le droit de s'en servir. Le droit de propriété (*abusus*) des riverains est ici absolu, mais il est nécessaire que le consentement de tous soit obtenu ; la commune ne saurait s'opposer à la suppression du chemin, même si les habitants de la commune l'avaient utilisé pendant très longtemps (48) et le propriétaire qui posséderait toute la largeur du chemin parce qu'il serait propriétaire des deux fonds riverains situés de part et d'autre, ne saurait mettre obstacle aux droits d'usage des autres riverains (49).

(48) Paris, 11 mars 1861, D.P. 61-2-191.

(49) Ch. civ. 5 février 1907, Gaspard, D.P. 1908-1-169 et la note.

Les voies privées ne sauraient être supprimées lorsqu'il existe des servitudes de passage au profit de tierces personnes, la propriété est alors démembrée et le propriétaire ne peut pas, de sa propre autorité, porter atteinte aux droits acquis sur la voie.

Une voie privée peut encore disparaître par son classement dans le domaine public. Nous verrons au titre II que dans certains cas, l'Administration est armée de moyens puissants pour classer les voies privées, qui présentent par leur insalubrité, un danger permanent pour les populations.

Nous étudierons rapidement ici le classement ordinaire des voies privées.

Les chemins ruraux non reconnus, définis par la loi du 20 août 1881, sont classés dans le domaine public communal par une décision de la Commission départementale (chemin rural reconnu ou chemin vicinal ordinaire) ou du Conseil général (chemins vicinaux d'intérêt commun ou chemins vicinaux de grande communication). Nous avons vu que dans certaines circonstances un chemin rural peut, s'il remplit certaines conditions, être *ipso facto* incorporé dans la voirie publique urbaine. Les règles du classement doivent être nécessairement complétées par celles qui régissent l'expropriation publique. Ainsi la décision de la Commission départementale qui classe dans la voirie vicinale ordinaire ou reconnaît d'utilité publique un chemin rural, en en fixant le tracé et les alignements, ne vaut déclaration d'utilité publique des expropriations à effectuer que pour les terrains nus et non clos (loi du 20 août 1881, art. 13, loi du 8 juin 1864).

Le classement d'une voie rurale n'emporte pas le transfert de la propriété du chemin à la commune ; la

présomption de propriété édictée par la loi du 20 août 1881 subsiste toujours et le particulier qui revendique le chemin peut le faire, nonobstant l'arrêté de reconnaissance ou de classement intervenu. Le classement emporte, par contre, prise de possession pour la commune, il peut donc être le point de départ d'une prescription acquisitive et lorsqu'un an s'est écoulé sans qu'il y ait protestation, la commune peut exercer les actions possessoires prévues par le Code de procédure civile.

Pour les voies privées rurales et urbaines appartenant à des particuliers, le classement n'est opérant qu'après cession amiable ou expropriation des terrains nécessaires à l'assiette de la voie publique à ouvrir. Nous ne pouvons pas examiner dans cet ouvrage les formalités à remplir et les principes à appliquer pour l'expropriation, cette étude nous entraînerait trop loin. Disons seulement que ces règles ont été fixées par de nombreuses lois (21 mai 1836, 3 mai 1841, 24 mai 1842, 8 juin 1864, 8 août 1881, décrets-lois du 5 novembre 1926, art. 58, décrets-lois des 8 août et 30 octobre 1935, décret du 2 mai 1936) et qu'elles varient suivant que les terrains à exproprier sont nus et non clos ou bâtis ou clos, suivant qu'il y a eu ou non des protestations à l'enquête (autrefois réglementée par l'ordonnance du 23 août 1835 et actuellement par le décret du 2 mai 1936) et suivant la catégorie des voies à ouvrir ou à classer. Signalons que les décrets-lois du 8 août et du 30 octobre 1935 ont complètement abrogé les dispositions de la loi du 3 mai 1841.

CHAPITRE IV

CONTENTIEUX

57. — Dans ce chapitre, nous étudierons les règles de fond, applicables aux actions relatives à la propriété et aux servitudes des différentes catégories de voies privées, ainsi qu'aux litiges, de la compétence des tribunaux judiciaires auxquels peuvent donner lieu les actes juridiques que nous avons étudiés au chapitre III.

58. — Notre Droit Public est dominé par le principe fondamental dit « *de la séparation des pouvoirs* » que MONTESQUIEU justifiait par ce postulat : « *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ». Ce principe a été appliqué pour la première fois par la Révolution dans la loi sur l'organisation judiciaire des 16, 24 août 1790, titre II, art. 10 et 13, puis solennellement proclamé et rappelé par les constitutions du 3 septembre 1791 et de fructidor an III.

La constitution de 1875 a organisé la séparation des pouvoirs exécutif et législatif, sans cependant aller jusqu'aux conséquences extrêmes.

Le pouvoir judiciaire n'est, selon certains, qu'une forme du pouvoir exécutif : juger le droit et administrer sont les deux formes de l'exécution des lois dont le pouvoir exécutif est chargé. Cette discussion est pu-

rement philosophique, car la doctrine est unanime pour exiger la plus grande autonomie possible des organes judiciaires à l'égard du pouvoir exécutif.

Le principe posé par MONTESQUIEU ne peut d'ailleurs pas être rigoureusement appliqué. Les divers organes de l'Etat doivent collaborer en vue de l'accomplissement de la mission commune qui leur est dévolue.

De l'impossibilité pour les tribunaux judiciaires de l'ordre judiciaire de connaître des actes de l'Administration, est née la juridiction administrative d'abord retenue puis déléguée, spécialement chargée de juger les litiges mettant en cause l'action administrative. Cette subdivision qui ne s'imposait théoriquement pas, est issue de la nécessité de garantir les administrés contre les abus de l'Administration. L'interdiction faite aux tribunaux judiciaires de s'immiscer dans la fonction administrative, se justifie par le souvenir des abus de l'intrusion judiciaire, et notamment des Parlements, dans le gouvernement et l'Administration, sous l'Ancien Régime. Cette raison historique a aujourd'hui disparu, mais la règle à laquelle elle a donné naissance, a des avantages incontestables qui commandent son maintien.

Les pays anglo-saxons (Angleterre et Etats-Unis), dont le régime politique est cependant voisin du nôtre, connaissent un véritable pouvoir judiciaire, confié à un seul ordre de magistrats. Aux Etats-Unis, même, le pouvoir judiciaire s'est fait le gardien des règles constitutionnelles, ainsi que nous le rappellent les conflits récents qui ont mis aux prises la Cour Suprême des Etats-Unis et le Président Roosevelt au sujet de la politique économique et sociale inaugurée par ce dernier.

En Angleterre, cependant, dans ces dernières années, sont apparus en certaines matières administratives, des

tribunaux spécialisés ; cette réforme est donc la reconnaissance des avantages que présente le système français malgré son imperfection technique.

Il est en effet regrettable que la délimitation entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire soit trop souvent imprécise, d'où lenteur et complexité des procès, sur lesquels se greffent des conflits de compétence, que le Tribunal des Conflits est appelé à trancher (1).

Au titre II, nous examinerons le contentieux administratif à l'occasion des nombreuses interventions administratives dont les voies privées sont l'objet, et au titre III, nous étudierons l'application des règles de la procédure criminelle à la répression des infractions commises sur les voies privées, et notamment le jugement des exceptions et questions préjudicielles accessoires à des poursuites pénales.

59. — Contestations sur le caractère de la voie. — En règle générale, les contestations de cette nature sont de la compétence des tribunaux ordinaires lorsque leur solution dépend de l'interprétation des titres ou documents privés, ou de l'application des règles du Code civil. Si la solution dépend de l'interprétation d'un acte administratif, la compétence appartient aux tribunaux administratifs.

Ainsi, lorsque la commune soutient à l'encontre du demandeur que le terrain revendiqué a fait partie de temps immémorial d'une place publique, cette question de possession ou de prescription est de la compé-

(1) La loi du 20 avril 1932 (D.P. 32-4-273) ouvre un recours devant le Tribunal des Conflits contre les décisions définitives rendues par les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs, lorsqu'elles présentent contrariété aboutissant à un déni de justice.

tence judiciaire (2). De même, c'est aux tribunaux civils de juger l'action possessoire intentée par un particulier contre l'Administration pour un terrain que celle-ci soutient faire partie d'une place publique (3).

Le Tribunal civil est compétent pour statuer dans une affaire où un particulier soutient avoir acquis par prescription une parcelle usurpée de la voie publique (4), ou au sujet d'une vente de terrain en vue de l'ouverture d'une rue, l'acquisition par la ville n'ayant pas été transcrite et le terrain ayant été vendu ensuite à un deuxième acquéreur par le vendeur (5).

Dans les affaires où un particulier soutient comme demandeur ou défenseur, qu'il est propriétaire d'une voie considérée comme publique, les tribunaux judiciaires sont compétents toutes les fois que la contestation ne porte que sur une question de droit civil, et un conseil municipal ou un préfet excéderait ses pouvoirs, s'il classait une voie faisant l'objet d'un procès quant à sa propriété (6).

Par contre, c'est à la juridiction administrative qu'incombe le soin d'interpréter les arrêtés pris par les préfets en matière de voirie (7), de reconnaître l'assiette et les limites de la voie publique pour décider si une maison peut être considérée comme riveraine (8).

Si les tribunaux judiciaires étaient saisis de ces questions, ils devraient surseoir à statuer, jusqu'à ce que la

(2) Cons. d'Et. sur conflit, 27 nov. 1856, Massot, Rec. Leb. 1856, p. 676.

(3) Cons. d'Et. sur conflit, 14 déc. 1862, Lamy, Rec. Leb. 1862, p. 778 et note.

(4) Ch. civ. 20 nov. 1901, Bergheaud, D.P. 1902-1-537.

(5) Cour d'Appel de Paris, 20 février 1914, Rev. Gén. adm., 1914-3-289.

(6) Cons. d'Et. 19 mars 1886, Bonnebeau, Rec. Leb. p. 247.

(7) Cons. d'Et. sur conflit, 27 nov. 1856, Rec. Leb. p. 680.

(8) Ch. civ. 26 mars 1923, Masson, Ann. voirie, 1924-2-12

juridiction ou l'autorité administrative se soit prononcée sur leur solution (9).

Deux arrêts de la Cour de Cassation du 25 février 1857 et du 25 janvier 1859 ont admis la compétence judiciaire pour statuer sur la délimitation d'une voie publique. Ces arrêts sont anciens et sont intervenus dans des procès entre particuliers. Ces circonstances ont pu justifier les décisions prises, mais de toute façon, la jurisprudence ultérieure les a infirmées.

En ce qui concerne la voirie rurale, l'art. 7 de la loi du 20 août 1881 dispose « les contestations qui peuvent « être élevées par toute partie intéressée, sur la propriété ou sur la possession totale ou partielle des « chemins ruraux, sont jugées par les tribunaux ordinaires ». Cette disposition confirme la règle générale que nous avons exposée au début de ce paragraphe (10). Toutefois, si la question de publicité est rattachée à des questions de la compétence administrative, les tribunaux administratifs ont qualité pour déterminer le caractère public ou non public du chemin. Il en est ainsi s'il y a un recours contre la décision de la Commission départementale reconnaissant un chemin (11), s'il y a demande en indemnité pour suppression d'un droit d'accès (12), à condition que la solution du litige ne dépende pas d'une question de propriété.

60. — *Actions pétitoires.* — Ce sont des actions qui

(9) Cons. d'Et. 29 juillet 1898, Abbé Tauja, Rec. Leb. p. 593.

Ch. civ. 26 mars 1923, Masson, arrêt précité.

Hauriou : « Précis de Droit administratif, p. 348 ».

Berthélémy : « Traité de Droit administratif, p. 1075 ».

(10) Voir sur les questions relatives à la publicité d'un chemin rural : Req. 12 août 1884, D.P. 1885-1-204 ; Ch. crim. 21 octobre 1898, D.P. 1899-1-263.

(11) Cons. d'Et. Bazin, 6 août 1897, Rec. Leb. p. 605.

(12) Cons. d'Et. 4 décembre 1891, Chaumont, Rec. Leb. p. 724.

tendent à faire reconnaître un droit de propriété (action en revendication) ou un droit réel immobilier (servitude, hypothèque immobilière : actions confessoires ou négatoires). Elles sont de la compétence exclusive du Tribunal civil de la situation de l'immeuble litigieux (13).

Lorsqu'il s'agit de voies urbaines ou de chemins ruraux, si la question de propriété ne peut être tranchée que par l'interprétation d'actes administratifs ambigus, le juge civil devrait surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité compétente ait interprété les actes dont il s'agit (14). Pour les chemins ruraux, en vertu de l'art. 18 de la loi du 20 août 1881, les actions civiles intentées par les communes ou dirigées contre elles, relativement à leurs chemins sont jugées comme affaires sommaires, conformément à l'art. 405 du Code de procédure civile. Ainsi, un tribunal judiciaire est compétent pour juger la question de savoir si une haie plantée dans le talus d'un chemin rural est comprise dans les limites de ce chemin (15), pour juger la question de propriété d'un chemin (16), la cession par une commune d'un chemin à un particulier (17).

L'art. 36 de la loi du 20 août 1881 décide que « toutes » *« les contestations relatives à la propriété et à la suppression des chemins et sentiers d'exploitation sont jugées par les tribunaux comme en matière sommaire »*. C'est l'application pure et simple des principes exposés ci-dessus, puisque les chemins d'explo-

(13) Art. 59 du Code de procédure civile.

(14) Pour le contentieux de l'interprétation : voir Laferrière « Traité de la juridiction administrative ».

(15) Req. 30 janvier 1905, Amazy, D.P. 1905-1-120.

(16) Cons. d'Et. 27 janvier 1911, Cambuzat, Rec. Leb. p. 105. Un maire excède ses pouvoirs en ordonnant l'enlèvement d'une clôture sur une voie revendiquée.

(17) Req. 6 août 1883, D.P. 85-1-16.

tation n'ont à aucun titre le caractère de chemins publics (18). Les tribunaux civils sont seuls compétents pour statuer sur les questions de propriété et de servitude, le juge de paix ne pourrait pas même par voie d'exception, les trancher (19); les contestations relatives au tracé du chemin sont aussi de la compétence exclusive du tribunal civil (20).

En vertu de l'art. 25 du Code de procédure civile, le juge du possessoire, c'est-à-dire le juge de paix, ne peut pas trancher le pétitoire ou même fonder son jugement sur des motifs tirés du fond du droit; il peut toutefois, pour déterminer les caractères de la possession, interpréter les titres versés aux débats (21). Il y aurait au contraire cumul du possessoire et du pétitoire si le juge se servait des titres pour conclure à l'existence d'un droit au profit de l'une des parties et méconnaître la possession de l'autre.

Pour les chemins de halage, la question de leur propriété est également du ressort des tribunaux civils, mais nous verrons, infra n° 64, que les Conseils de préfecture interdépartementaux et les juges de paix sont compétents pour les litiges portant sur les limites de la zone de servitude et les droits à indemnité des propriétaires lorsque la servitude résulte de travaux ayant rendu un cours d'eau navigable ou flottable.

61. — Actions confessoires ou négatoires. — Ce sont les actions pétitoires ayant pour objet l'existence d'un

(18) Ch. Crim. 16 mai 1857, Condeville, D.P. 57-1-315.

(19) Trib. Civ., Saint-Etienne, 29 décembre 1920, Gaz. des Trib., 10 septembre 1921.

(20) Req. 4 avril 1892, Gandelin, D.P. 92-1-304.

(21) Cass. Req. 17 octobre 1928, D.H. 1928-509.

Cass. Civ. 26 mai 1930, S. 1930-1-302.

droit de servitude. Le Tribunal civil de l'immeuble litigieux est compétent pour juger de l'action par laquelle un propriétaire prétend faire décider que son bien est libre de tout droit réel (action négatoire) ou de l'action dirigée contre un propriétaire, par un individu se prétendant bénéficiaire d'un droit de servitude ou d'usufruit (action confessoire).

Les règles de procédure applicables à ces actions doivent obligatoirement être suivies, et un maire agissant au nom de la commune ne saurait se dispenser d'une action civile par un simple arrêté de police. C'est ce qui a été décidé par la Cour de Cassation dans l'arrêt Caccaldi du 21 mars 1908 (22). L'arrêté pris par le maire peut être considéré comme une mise en demeure, mais il ne saurait donner lieu, en cas d'inobservation, à des poursuites pénales devant les tribunaux de simple police en vertu de l'art. 471, § 15, du Code pénal.

M. DELANNEY qui a annoté cet arrêt, critique la solution de la Cour de Cassation : il assimile la voie privée grevée d'une servitude de passage au profit du public à une « voie publique », c'est-à-dire à une voie ouverte à la circulation publique. Le raisonnement de M. DELANNEY est influencé par le caractère de publicité que présente la voie et qui doit entraîner, selon lui, l'exercice par l'autorité municipale de ses pouvoirs de police. A notre avis, il n'y a pas contradiction entre les arrêts de la Cour de Cassation et ceux du Conseil d'Etat qui reconnaissent la légalité de l'action de la police municipale sur les voies privées, et cet arrêt qui se place au seul point de vue de la procédure civile. L'annotateur reconnaît d'ailleurs lui-même la continuité de la doc-

(22) D.P. 1910-1-273.

trine de la Cour Suprême, puisqu'il fait état des arrêts qui ont refusé la qualité d'actes de police aux actes administratifs relatifs aux biens communaux (23). La servitude dont le public bénéficie, est un bien communal que le maire ne saurait défendre autrement que par l'exercice des actions civiles. Cette application logique des principes de droit privé et de droit public décèle apparemment une situation paradoxale, puisque le maire a ainsi plus de pouvoirs sur une voie privée ouverte bénévolement au public, que sur une voie privée grevée de droits réels au profit de la commune. Ce paradoxe disparaît cependant si l'on fait aux règles du droit civil la part qui leur revient.

La règle de l'art. 25 du Code de procédure civile interdisant le cumul du pétitoire et du possessoire s'applique également aux actions négatoire et confessoire. Ainsi, lorsque le propriétaire d'un fonds soutient que ce fonds est enclavé, et qu'il a par conséquent droit au passage sur un fonds voisin, l'action doit obligatoirement être portée devant le tribunal civil (24).

62. — Action en bornage. — C'est une action immobilière réelle de la compétence du juge de paix (art. 3-2° du Code pr. civile; loi du 12 juillet 1905, art. 7). Selon Aubry et Rau elle porterait en réalité sur « un droit personnel et sur un droit réel, de telle sorte que la décision qu'elle a pour objet de provoquer en ce qui concerne l'existence du droit personnel aura pour effet virtuel de résoudre la question de l'existence du

(23) Léon Morgand : « La loi municipale », 6^e éd., t. I, p. 819 Crim. 29 octobre 1896, D.P. 98-1-26 ; 8 avril 1897, D.P. 98-1-63 ; 27 juillet 1900, D.P. 1902-1-582.

(24) Trib. civ. St-Etienne, 29 décembre 1920, Gaz. des Trib., 10 septembre 1921.

« droit réel » (formule d'Aubry et Rau reproduite par Ch. civ., 6 juillet 1925, D. P., 1926-1-25). Cette action divisoire (*finium regundorum*) avait en effet été classée par les « Institutes » de Justinien parmi les actions mixtes, mais actuellement la loi et la majorité des auteurs (25) ne lui reconnaissent pas ce caractère.

Si les deux propriétaires d'héritages contigus ne désirent pas seulement faire fixer la ligne divisoire qui les sépare et faire apposer des bornes sur cette ligne, mais revendiquent une parcelle litigieuse, ils devront intenter une action en revendication devant le Tribunal civil.

C'est l'Administration qui fixe les limites des chemins ruraux non reconnus, contradictoirement avec les riverains. Le bornage n'est pas obligatoire pour les communes, à moins que les riverains ne l'exigent en invoquant l'art. 646 du Code civil, mais elles peuvent également le leur imposer ; il se fait à frais communs. Le maire peut prendre un arrêté en s'inspirant des art. 9 à 20 du Règlement général du 21 juillet 1854 sur les chemins vicinaux. Si les intéressés ne se mettent pas d'accord, l'action en bornage est portée devant le juge de paix, le maire peut alors ester sans autorisation du conseil municipal. S'il y avait contestation sur la propriété, il serait nécessaire de porter l'instance devant le Tribunal civil et le maire devrait être autorisé par le conseil municipal.

Pour les chemins ruraux reconnus, l'abornement ne peut avoir lieu qu'à l'amiable. L'action en bornage ne peut en effet s'appliquer au domaine public pour lequel les tribunaux ordinaires sont incompétents (26).

(25) Contra : Aubry et Rau, § 746, notes 12 et 13. — Glasson et Tissier, t. I, n° 194.

(26) Justice de Paix d'Ailly-s/-Noye, 28 octobre 1909, D.P. 1910-5-17.

Dans les communes où le cadastre a été revisé, dans les conditions prévues par la loi du 17 mars 1898, le nouveau plan cadastral devient le titre authentique et définitif des propriétaires pour établir la configuration des chemins.

Pour les chemins de halage, le conseil de préfecture interdépartemental délimite la zone de servitude à l'occasion des poursuites engagées pour les contraventions de grande voirie. Il y a là, à certains égards, une situation un peu voisine de celle de l'abornement, puisque le conseil de préfecture est compétent pour délimiter la parcelle de la voie soumise au droit de servitude de halage. De même pour les carraires, c'est le maire qui fixe leur direction et leurs dimensions et poursuit devant les tribunaux de simple police les anticipations dont ils pourraient être l'objet.

63. — *Actions possessoires.* — Ce sont des actions réelles immobilières ayant pour objet de protéger la possession, indépendamment de toute question de propriété. Nous connaissons actuellement trois actions possessoires dont les origines sont différentes. La *réintégrande* est d'origine canonique. Selon le droit canonique, quiconque est dépouillé par la violence, doit avant tout obtenir la restitution de ce dont il a été dépouillé. La *complainte* « en cas de saisine et de nouvelleté », comme la définissaient nos anciens auteurs, a une origine coutumière, elle est de conception germanique. La *dénonciation de nouvel œuvre* a été créée sous l'influence d'une mauvaise interprétation du droit romain. Dans l'Ancien Droit on tenta d'assimiler les trois actions possessoires et l'ordonnance de 1667 fixa les règles de leur exercice en les soumettant aux mêmes conditions. Le

Code de procédure civile n'énumère pas les actions possessoires et se contente de déclarer qu'elles sont de la compétence des juges de paix (art. 23). La jurisprudence maintint cependant l'ancienne distinction que les lois du 25 mai 1838 (art. 6) et du 12 juillet 1905 (art. 7) consacrèrent.

Seuls les immeubles susceptibles d'appropriation peuvent faire l'objet d'actions possessoires. Les biens du domaine public n'y sont pas soumis, mais celui qui a obtenu une concession même précaire peut les utiliser contre les tiers qui le troubleraient dans sa jouissance. Quelques décisions de jurisprudence ont admis cependant l'exercice des actions possessoires ; leurs points de vue sont divers et contradictoires. M. HAURIU estime que la revendication et les actions possessoires étant admises pour les dépendances, et en faveur des titulaire de droits réels administratifs le droit de propriété des collectivités sur leur domaine public n'est pas contestable (27). M. BERTHÉLÉMY estime au contraire que ces actions ne doivent pas être admises (28). MM. GARSONNET (Cours t. I N^{os} 133 et 186), MOREL (Traité de procédure civile, Sirey 1932, p. 92) approuvent cette opinion.

Elles ne peuvent être employées que pour les servitudes légales ou les servitudes continues et apparentes, à moins qu'il n'y ait titre pour colorer la possession ; le titre fait tomber la présomption de précarité ou de tolérance inhérente aux servitudes discontinues ou non apparentes (29).

(27) Ch. civ. 11 juillet 1892, Sirey 93-1-39.

Req. 9 janvier 1872, S. 72-1-225, Hauriou : « Précis de Dr. Adm., p. 783, note 8.

(28) Voir C. d'Et. 25 mai 1906, Sir. 1908-3-65, note Hauriou Maurice.

(29) Cass. civ. 20 et 26 décembre 1927, Gaz. Pal., 1928-1-320.

Cass. civ. 6 mai 1930, Gaz. Pal., 1930-2-69.

L'action possessoire doit être exercée dans l'année du trouble ou de la dépossession et à l'expiration de ce délai, le possesseur ne peut plus qu'agir au pétitoire ou exercer une action personnelle en réparation du préjudice subi. S'il s'agit de travaux entrepris sur le fonds du demandeur, le délai court du jour où les travaux ont commencé ; pour donner ouverture à l'action de complainte les travaux effectués par le défendeur sur son propre fonds doivent porter atteinte à la possession du demandeur mais la dénonciation de nouvel œuvre pourrait être exercée en cas de trouble éventuel.

L'action possessoire ne peut pas être exercée, si la possession est viciée par la violence ou la clandestinité. La complainte peut être exercée quand la possession du demandeur a été troublée par un fait matériel (passage, travaux) ou par un acte juridique (par exemple une commune a fait dresser un procès-verbal à raison de travaux de culture exécutés par le possesseur d'un terrain que la commune prétend faire partie d'un chemin communal (30). La dénonciation de nouvel œuvre est exercée en cas de trouble simplement éventuel pour obtenir la suspension des travaux (31). La réintégration peut être exercée par quiconque, possesseur ou détenteur, est dépouillé par voie de fait, d'un immeuble ou d'un droit réel immobilier susceptible d'action possessoire pour se faire réintégrer dans la jouissance de ce droit. « *Spoliatus ante omnia restituendus* ». Elle peut être dirigée aussi bien contre l'Etat, en cas de dépossession violente provenant de ses agents, que contre des

(30) Cass. 18 août 1880, S. 1882-1-398.

(31) Cette action a été autrefois une action préventive. Notre droit ne connaît plus d'action préventive, alors que le Code de procédure italien par exemple connaît l'action « *di damno temuto* » pour le cas de péril dû à un immeuble menaçant ruine.

particuliers : l'Etat ne peut pas plus qu'un particulier se faire justice à lui-même par l'action exécutive (Cf : l'arrêt Ceccaldi précité, sur les pouvoirs du maire en matière de servitude de passage).

Toutes ces règles brièvement rappelées s'appliquent aux actions possessoires auxquelles les voies privées peuvent donner lieu.

Pour les chemins ruraux, l'arrêté de reconnaissance équivaut à une mainmise de la commune sur le chemin, c'est un fait matériel d'occupation qui après un an, donne à la commune le droit d'exercer l'action possessoire. Nul ne peut plus dès lors, rien entreprendre sur ce chemin sous peine de contravention. D'ailleurs, à défaut d'arrêté de reconnaissance, l'affectation du chemin à l'usage du public et la possession annale du chemin par la commune suffisent pour donner à celle-ci le droit d'exercer l'action en complainte (32).

Si le chemin, au moment de la notification de la décision de reconnaissance, est en possession de particuliers, ceux-ci peuvent agir soit au possessoire devant le juge de paix, soit au pétitoire devant le Tribunal civil. La possession de la commune s'étend aux accotements, berges ou talus qui font partie intégrante de la voie. Ces règles s'appliquent *mutatis mutandis* aux chemins ruraux non reconnus, et aux voies privées appartenant à des particuliers (33).

64. — *Actions personnelles, ou in personam.* — Ce sont

(32) Cr. 31 mai 1895, Roger, Rev. gén. adm., 1895-2-455, D.P. 1900-1-308 ; Req. 31 juill. 1906, D.P. 1910-1-472, note 3 ; Req. 2 fév. 1904, Poulain, D.P. 1904-1-176.

(33) Nous rappelons que la servitude ne doit pas être discontinuée à moins qu'elle ne soit légale ou établie par titre. M. Féraud-Giraud refuse l'action possessoire aux usagers de carraires ; la servitude est cependant légale.

celles qui ont pour but de faire reconnaître un droit personnel. Elles sont très variées puisqu'elles s'appliquent à tous les droits de créance (actions en recouvrement de créance, en indemnité pour préjudice subi, etc., etc...). A leur sujet, nous n'avons que fort peu de particularités à signaler, au point de vue des voies privées.

Nous avons vu, dans les chapitres précédents, que les riverains des voies publiques délaissées ont un droit à indemnité pour la perte de leurs aises de voirie. Cette indemnité, conformément aux principes généraux du droit n'est justifiée que s'il y a eu réellement dommage (34). C'est la commune qui est tenue du paiement à moins que l'acquéreur n'y soit obligé par son contrat. Dans le premier cas, l'action en indemnité est de la compétence des Tribunaux administratifs, dans le second cas, les tribunaux judiciaires sont compétents pour en connaître. Les tribunaux judiciaires seraient également compétents si la commune mettait l'acquéreur en cause, si le chemin supprimé était un chemin non reconnu (35) ou si, à l'occasion du procès, il était soulevé une question de droit civil.

Toutes les difficultés relatives à l'existence ou à l'exercice du droit de préemption sont de la compétence des tribunaux judiciaires et le Conseil d'Etat n'a qualité que pour se prononcer sur la légalité des actes administratifs intervenus en cette matière. Pour les chemins de halage, en vertu de l'art. 50 de la loi du 8 avril 1898, c'est le juge de paix qui est compétent pour connaître de l'action en indemnité des riverains pour l'installation d'un chemin à la suite de travaux de navigabilité du cours d'eau.

(34) V. C. d'Et. 8 août 1890, Descosse, D.P. 92-3-38 et note 5.

(35) Trib. Conf. 29 juillet 1882, Petitjean, Rec. Leb. p. 743.

Les travaux aux chemins ruraux non reconnus et ceux effectués aux chemins de halage par l'Administration, sont des travaux publics, la compétence appartient donc en cette matière aux conseils de préfecture interdépartementaux en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII. Les travaux effectués aux voies privées par des associations syndicales libres sont des travaux ordinaires dont l'examen ressortit de la compétence des tribunaux judiciaires.

En vertu du § 2 de l'art. 36 de la loi du 20 août 1881, les travaux d'entretien et de mise en état de viabilité des chemins d'exploitation, sont de la compétence des juges de paix, sauf appel. Les juges de paix ne pourraient cependant à l'occasion de ces procès, trancher des questions de propriété, de servitude, de modification de tracé, d'élargissement (36). Le juge de paix apprécie souverainement si les travaux effectués étaient nécessaires à la mise en état de viabilité.

65. — Procédure des actions intentées par ou contre une commune. — Le particulier qui prétend avoir des droits sur une voie peut les invoquer en justice, soit au possessoire, soit au pétitoire suivant les règles du droit commun. Lorsque ces droits sont de ceux que la commune pourrait faire respecter comme propriétaire ou bénéficiaire d'une servitude de passage, les habitants de la commune n'en ont pas moins la faculté d'agir en leur nom personnel (37).

La commune est toujours représentée en justice par son maire (Loi 5 avril 1884, art. 90, § 8). Le maire peut

(36) Ch. civ. 25 nov. 1907, Catelin, D.P. 1908-1-133.

(37) Ch. civ. 15 mai 1889, Flandrin, D.P. 1889-1-72.

Ch. civ. 26 mai 1925, Lefèvre, D.P. 1926-1-120.

agir seul s'il ne s'agit que d'actes conservatoires ou interruptifs de déchéance (loi 1884, art. 122) auquel cas il devra faire ratifier son action par le conseil municipal. L'action de la commune devait avant la loi du 8 janvier 1905 être autorisée par le conseil de préfecture, mais actuellement la délibération municipale est exécutoire par elle-même (38).

Tout contribuable peut défendre en justice les droits de la commune, s'il estime que le conseil municipal est négligent. Il agit à ses frais et doit être autorisé à plaider par le conseil de préfecture, lorsque le conseil municipal mis en demeure, a refusé d'agir (art. 123, loi 1884). Celui qui veut assigner une commune doit remettre préalablement au sous-préfet un mémoire où sa demande est exposée avec tous les moyens à l'appui. Le récépissé qu'il reçoit est interruptif de prescription pourvu qu'il soit suivi d'une demande en justice dans le délai de 3 mois. Ce n'est qu'un mois à partir de la date portée sur le récépissé que l'instance peut être déférée au tribunal. Le sous-préfet transmet le mémoire au maire qui convoque le conseil municipal pour examiner la réclamation. Si le conseil refuse de défendre, le demandeur pourra obtenir un jugement par défaut.

Toutes les instances relatives au domaine privé des communes sont de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires.

66. — *Procès des associations syndicales.* — L'art. 25 de la loi du 20 août 1881 et l'art. 3 de la loi du 23 juin 1865 autorisent les associations syndicales à ester en

(38) Voir décret-loi du 30 octobre 1935 et rapport des ministres au Président de la République, sur la situation spéciale de la Ville de Paris. Ce décret-loi a légalisé une pratique dont la régularité était contestable. *Journ. Off.*, 31 oct., p. 11492.

justice par l'intermédiaire de leurs syndics. Elles ont aussi le droit de transiger mais non le droit de compromettre ; d'ailleurs les statuts peuvent déterminer les pouvoirs des syndics en cette matière (Cir. Min. Int. 27 août 1881).

TITRE II

LES VOIES PRIVÉES

SOUS LE RÉGIME DE DROIT PUBLIC

67. — Les progrès de la science, l'évolution profonde de la vie sociale, ont entraîné l'extension du domaine d'activité des pouvoirs publics. L'Etat-providence semble devoir se substituer de plus en plus à l'Etat-gendarme.

En matière de voies privées, nous ne constaterons pas une telle évolution, mais ainsi que nous l'avons maintes fois signalé au titre précédent, les autorités publiques, par souci du bien public, doivent s'immiscer dans la réglementation du régime des voies privées, pour pallier aux dangers du libre exercice des attributs du droit de propriété ; ces interventions sont de plus en plus fréquentes. Dans la préface de son ouvrage sur les « servitudes d'utilité publique », M. JOUSSELIN constate que la propriété « comme la liberté dont elle émane, droit naturel dans son principe, subit en vertu des lois positives un grand nombre de modifications qui la resserrent dans son exercice, par rapport aux besoins généraux de la Société. Appliquées à la propriété im-

« mobilière, ces modifications ont reçu dans notre langue le nom de Servitudes d'utilité publique ».

Ces servitudes d'utilité publique ont été établies pour la sauvegarde des voies de communication et des rives de la mer, ainsi que pour certaines matières assimilées. Les bâtiments, que la doctrine et la jurisprudence hésitaient très souvent à classer dans le domaine public, n'ont pas bénéficié de ces règles protectrices. Ainsi, le Conseil d'Etat a refusé de valider des arrêtés de police pris pour la conservation de bâtiments ; seules les actions pétitoires et possessoires du droit civil doivent être employées (1).

Pour les voies publiques classées dans la grande voirie (rues de Paris, routes nationales et départementales), ces servitudes ont été établies par des lois, des décrets ou d'anciens règlements. Pour la petite voirie, elles résultent d'arrêtés préfectoraux ou municipaux.

Les voies privées ne sont à aucun point de vue, soumises aux prescriptions régissant les voies publiques, mais par mesure de police, l'autorité municipale peut leur étendre certaines des règles applicables aux voies publiques. L'art. 8 de la loi du 20 août 1881 confie aux préfets le soin d'établir pour les chemins ruraux reconnus, un règlement général et l'art. 9 ajoute « l'autorité municipale est chargée de la police et de la conservation des chemins ruraux ». Ainsi l'autorité publique doit veiller à la conservation du domaine public et des chemins ruraux même non reconnus, et si le bien public l'exige, elle peut imposer aux propriétaires des voies privées certaines limites à leur droit de propriété. Bien que différentes dans leurs causes et leurs manifestations, ces interventions administratives sont de la même essence :

(1) Cons. d'Et. 29 décembre 1930, Tisseire, D.H. 31, p. 167.

limitation des libertés individuelles dans un but supérieur d'intérêt général.

Les pouvoirs de police reconnus aux maires ne sont pas toujours suffisants pour porter remède aux inconvénients que peuvent présenter la défectuosité ou le mauvais entretien des voies privées. Des travaux seront souvent nécessaires pour assurer la propreté, l'hygiène ou la viabilité de ces voies. L'Administration, longtemps désarmée, peut actuellement, grâce à des dispositions législatives relativement récentes, intervenir efficacement, pour forcer l'apathie ou la résistance des propriétaires. Par la mise en œuvre des moyens instaurés par ces lois (loi du 22 juillet 1912 sur l'assainissement des voies privées, lois sur les lotissements, loi du 15 mai 1930 sur l'assainissement d'office et le classement d'office des voies privées), les travaux indispensables peuvent être réalisés, soit aux frais des propriétaires, soit aussi hélas ! aux frais de la collectivité (lotissements défectueux).

Le présent titre comportera quatre chapitres :

- Chapitre I : Application aux voies privées des pouvoirs généraux des autorités de police ;
- Chapitre II : Assainissement des voies privées ;
- Chapitre III : Lotissements ;
- Chapitre IV : Contentieux.

CHAPITRE PREMIER

APPLICATION AUX VOIES PRIVÉES DES POUVOIRS GÉNÉRAUX DES AUTORITÉS DE POLICE

Nous emprunterons à M. Hauriou l'excellente définition qu'il a donnée de la police administrative générale :

« La police administrative a pour objet d'assurer
« l'ordre public en prévenant les troubles éventuels par
« une réglementation appropriée et en réprimant par la
« coercition ceux qui ont pu se commettre ». « L'ordre
« public au sens de la police est l'ordre matériel et ex-
« térieur considéré comme état de fait opposé au désor-
« dre, l'état de paix opposé à l'état de trouble. Pour la
« police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque le
« désordre, mérite d'être protégé ou toléré tout ce qui
« n'en provoque point. Le désordre matériel est le symp-
« tôme qui guide la police comme la fièvre est le symp-
« tôme qui guide le médecin. Et la police emploie, com-
« me la médecine, une thérapeutique qui tend unique-
« ment à faire disparaître les symptômes ; elle n'essaie
« point d'atteindre les causes profondes du mal social,
« elle se contente de rétablir l'ordre matériel, et même,

(1) Hauriou : « Précis de droit administratif », p. 548.

« le plus souvent l'ordre dans la rue ; en d'autres termes, elle ne poursuit pas l'ordre moral dans les idées et dans les sentiments (2), elle ne pourchasse pas les désordres moraux, elle est pour cela radicalement incompétente ; si elle l'essayait, elle verserait immédiatement dans l'inquisition et dans l'oppression des consciences à cause de la lourdeur de son mécanisme... Les éléments de l'ordre public matériel, dégagés par la législation, sont la tranquillité publique, la sécurité publique, la salubrité publique (3) ». La loi du 5 avril 1884 dans ses art. 91 à 99 définit et détermine par des exemples, les pouvoirs de police du maire, dans les limites de la circonscription territoriale qu'il a la charge d'administrer.

M. Hauriou estime que la police est essentiellement agissante et qu'elle ne doit s'abstenir d'agir que lorsqu'une loi lui interdit l'action. Il reconnaît cependant qu'en cette matière, la fin ne justifie pas les moyens. Aucune mesure particulière de police n'est légale sans un règlement général préétabli et les règlements de police sont subordonnés à la légalité. Les autorités de police exercent leurs pouvoirs en prescrivant certains actes, en interdisant certaines manifestations de la vie sociale, en soumettant certains faits à l'autorisation préalable. En principe, une loi serait nécessaire pour autoriser ces atteintes à une liberté quelconque des individus, mais, en fait, une liberté n'échappe à l'action du pou-

(2) Exceptions : art. 6 du décret du 18 février 1928 sur la censure cinématographique, police de la radiodiffusion.

(3) La loi du 14 décembre 1789 notre première loi municipale reconnaissait au pouvoir municipal le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité des rues, lieux et édifices publics.

voir réglementaire que si elle est organisée par une loi (liberté des cultes, liberté de la presse, par exemple).

L'exercice des diverses libertés individuelles à l'abri de la propriété privée et du domicile se trouve garanti par la loi ; les pouvoirs de réglementation de la police, sont ici réduits au minimum, parce que l'inviolabilité de la propriété privée et du domicile est très déterminée. Le propriétaire, chez lui, a le droit de se livrer à toute sorte de faits et d'activités, sauf à ceux qui sont interdits ou subordonnés par la loi à l'autorisation de la police (les bals privés (4) échappent à la surveillance et à la réglementation du maire, les cercles privés restent soumis à l'art. 410 du Code pénal : loi du 30 juin 1923 et décrets des 22 juillet et 12 novembre 1923, 18 mars 1924 ; les maisons de tolérance sont par contre des lieux publics soumis à la réglementation du préfet de police à Paris (5) et des maires dans les autres villes, leur ouverture peut être soumise à une autorisation et celles qui seraient clandestines pourraient être fermées, elles peuvent même être absolument interdites ; les établissements dangereux, incommodes ou insalubres doivent être autorisés : loi du 19 décembre 1917 modifiée par la loi du 20 avril 1932). Sauf dispositions contraires, les autorités de police n'ont donc aucun droit d'interdiction et leurs pouvoirs d'injonction doivent se borner à prescrire la cessation du trouble sans indiquer de moyen particulier : le propriétaire devra assurer lui-même l'ordre public en gardant le choix des moyens. Les lois du 21 juin 1898 et du 15 février 1902 sont venues augmenter considérablement les pouvoirs d'injonc-

(4) Crim. 2 mars 1894, Prugnard, D.P. 97-1-300. — Nn bal peut être public lorsque le public y est admis, même lorsqu'il est donné dans une propriété privée.

(5) Ordonnance du 6 novembre 1778.

tion du maire en matière d'hygiène, mais le principe général n'en subsiste pas moins.

Donc, en règle générale, l'Administration ne peut pénétrer dans les propriétés privées que dans la mesure où ce qui s'y passe trouble très certainement l'ordre de la communauté nationale ou locale.

La Cour de Cassation, dans un arrêt du 6 juin 1924 et le Conseil d'Etat dans un arrêt du 4 juillet 1924 (6), ont eu à statuer sur un pourvoi et un recours formés contre un arrêté du maire de Biarritz interdisant aux personnes qui voudraient se baigner, de s'habiller ou de se déshabiller sur les plages ou falaises ou dans tout autre lieu que les établissements de bains, et contenant des prescriptions relatives aux costumes de bain dont le port serait autorisé. La Cour de Cassation a reconnu la légalité de l'arrêté, pris par souci du bon ordre et de la décence, mais elle a précisé que ces dispositions ne sauraient légalement s'appliquer aux lieux privés. Le Conseil d'Etat a admis le même principe, mais a annulé pour détournement de pouvoirs, l'arrêté pris qui, à raison de la généralité des termes, avait pour effet d'interdire aux baigneurs de se déshabiller en un point quelconque du rivage. Par un arrêt du 30 mai 1930 (7), le Conseil d'Etat a annulé un arrêté du maire de Biarritz, portant interdiction de circuler en costume de bain « même avec un peignoir » en dehors des zones réservées aux baigneurs, il l'a maintenu par contre dans sa disposition interdisant aux baigneurs de s'habiller ou de se déshabiller dans les lieux fréquentés par le public.

Cette affaire montre clairement quelles sont les limites

(6) Rec. Leb. p. 641.

(7) D.H. 1930, p. 417, Beaugé, Rec. Leb. p. 582.

des pouvoirs de police des autorités publiques, ce qu'elles peuvent prescrire et ce qu'elles ne peuvent pas prescrire suivant les circonstances et le lieu.

Ces principes s'appliquent aux voies privées et à leur sujet la jurisprudence a eu souvent à les employer. Par leur nature, en effet, les voies privées lorsqu'elles sont ouvertes au public jouissent d'une certaine publicité qui doit attirer sur elles les regards et l'action de l'Administration. Dans un arrêt de la Cour de Cassation, toutes Chambres réunies (8), il a été décidé que « tout terrain, « livré par son propriétaire à la circulation publique, « est nécessairement soumis aux mesures de police et « de vigilance applicables à toute voie publique et que « l'autorité municipale a le droit de faire les règlements « propres à y assurer la commodité et la sûreté du passage, ainsi que la salubrité publique ». Dans un autre arrêt (9), la Cour Suprême dispose au sujet d'un terrain privé ouvert bénévolement au public : « Tant que ce « consentement donné plus encore dans l'intérêt du « propriétaire ou de ses locataires que dans l'intérêt du « public subsiste, tant qu'il conserve son caractère et « produit son effet de confondre provisoirement le terrain privé avec la rue ou la place contiguë, celui qui « le donne se soumet aux mesures de police applicables « à toute voie publique indistinctement. »

SECTION I. — POLICE DE LA CONSERVATION DE LA VOIE

69. — Nous avons vu que les voies publiques étaient protégées par des règles rigoureuses contre les antici-

(8) 5 février 1844, Bulletin de la Chambre criminelle B. 36.

(9) Cass. Crim. 5 mars 1863, B. 82.

pations, les usurpations, les dégradations dont elles pourraient être l'objet de la part des particuliers. Ces règles déterminées par les lois et règlements administratifs constituent la police de la conservation de la voie. Les infractions à ces dispositions sont des contraventions de grande voirie dont la connaissance était autrefois attribuée aux Conseils de Préfecture et en appel au Conseil d'Etat ; les juridictions administratives étaient ainsi dans une faible mesure, des juridictions répressives. Le décret du 28 décembre 1926 a confié aux seuls tribunaux judiciaires la connaissance des contraventions de grande voirie.

La police de la conservation des voies publiques est assurée par la délivrance d'alignements individuels en conformité des plans généraux d'alignement, quand il en existe, et d'autorisations de réparer ou de construire les immeubles en bordure des voies publiques, par la délivrance de permissions de voirie pour les travaux à effectuer ou les ouvrages à installer sur le sol ou dans le sous-sol de ces voies, enfin par l'exécution des travaux de viabilité nécessaires.

L'art. 12 de la loi du 14 mars 1919 emploie le mot alignement pour désigner les limites de la voie privée et des propriétés riveraines, le sens de ce mot est ici déformé, car en droit strict, l'alignement produit des effets juridiques que la détermination des limites de fait des voies privées ne saurait entraîner. Le Conseil d'Etat, à diverses reprises, a bien défini la distinction à faire entre l'alignement des voies publiques et la fixation des limites des voies privées : « Considérant que
« si le maire de la commune de Monthbrun, saisi par
« le sieur Dès d'une demande d'alignement sur le che-
« min rural non reconnu de Gamas à Dammazou, lui a

« indiqué par l'arrêté attaqué, en réponse à cette demande, les limites de cette voie au droit de sa propriété, cet arrêté n'a pas eu pour objet et ne pouvait avoir pour effet de soumettre ladite propriété aux servitudes résultant de la législation de l'alignement laquelle ne s'applique pas aux immeubles riverains des chemins ruraux non reconnus, qu'il ne peut être regardé que comme contenant l'énonciation des prétentions de la commune à la propriété du chemin compris entre les limites qu'il détermine (10). »

Si l'alignement ne s'applique pas aux chemins du domaine privé communal ouverts au public, il ne s'applique pas *a fortiori* aux voies appartenant à des particuliers, les tribunaux civils seuls, par l'action en revendication ou l'action en bornage, ont à connaître des contestations que la détermination des limites des voies privées peut susciter. Lorsque les limites ne sont pas contestées, les riverains peuvent construire sur leur propriété sans être assujettis à l'édit de décembre 1607 (11) relatif aux voies publiques, et à aucune des servitudes de voirie ; seules les règles du Code civil relatives aux héritages contigus trouvent ici leur application.

Si des particuliers désirent utiliser le sol de la voie privée pour y installer divers ouvrages, c'est au propriétaire de la voie qu'ils doivent demander l'autorisation nécessaire et non à l'autorité administrative. Si la voie était ouverte à la circulation du public, l'installation des ouvrages susceptibles de gêner la circulation pourrait être réglementée par le maire. Ainsi, la loi du 15 juin

(10) Cons. d'Et. 18 février 1921, Rec. Leb. p. 193 ; voir également Cons. d'Et. 21 mai 1909, D.P. 1911-3-24. — Cons. d'Et. 2 avril 1909, D.P. 1911-3-7 ; Trib. Corr. Seine, 9 novembre 1936, D.H. 1937, p. 29.

(11) Art. 5, Edit décembre 1607 fait défense de « faire aucunes avances sur ladicte voyerie sans le congé de nostredict grand voyez »,

1906 soumet au régime des permissions de voirie la distribution d'énergie électrique empruntant le parcours des voies publiques ; cette loi ne s'applique pas aux voies privées, et un tribunal répressif ne saurait punir l'installation de lignes électriques sans autorisation du maire (12).

Si la voie privée est ouverte à la circulation du public, des travaux de viabilité peuvent être prescrits pour que cette circulation s'exerce dans des conditions suffisantes de sécurité. Mais ici encore les pouvoirs du maire sont relatifs, ils sont limités par la nécessité d'assurer la sécurité des usagers ou la salubrité de la voie. La Cour de Cassation reconnaît la légalité d'arrêtés pris en vue d'assurer la « commodité » du passage sur les voies privées ouvertes à la circulation. Il y a là une exagération certaine ; d'ailleurs, si la Cour Suprême emploie quelquefois l'expression « commodité », c'est par abus de langage, car elle n'en accepte pas l'idée. Elle déclare illégaux les arrêtés pris pour remédier à l'incommodité du passage alors qu'il n'y a absolument aucun danger. De même les préoccupations d'esthétique ne sauraient avoir de valeur en matière de voies privées.

Donc, en matière de police de la conservation de la voie, les pouvoirs du maire sont nuls. Les arrêtés validés et prescrivant des mesures qui apparemment sembleraient concerner la conservation de la voie, sont en réalité justifiés par le souci d'ordre public que l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 prend seulement en considération.

70. — Police de la conservation et de la circulation des chemins ruraux non reconnus. — Les pouvoirs de police

(12) Ch. crim., Patrouilleau, 4 mars 1910 B. crim. 109.

du maire en cette matière résultent de l'art. 9 de la loi du 20 août 1881. Pour les chemins ruraux reconnus, c'est le préfet qui établit le règlement de voirie applicable; pour les chemins ruraux non reconnus, le préfet ne peut agir que dans les conditions de l'art. 99 de la loi du 5 avril 1884 (voir loi des 16, 24 août 1790; art. 91, loi du 5 avril 1884; art. 1^{er}, loi du 21 juin 1898).

Le Code pénal punit certains faits de nature à compromettre l'ordre, la sécurité et la tranquillité publiques sur les chemins ruraux non reconnus (v. infra, titre III).

SECTION II. — POLICE DE LA CIRCULATION

71. — Le décret du 31 décembre 1922, dit « Code de la Route », relatif à la police de la circulation et du roulage, dispose dans son article 1^{er} « l'usage des voies ouvertes à la circulation publique est régi par les dispositions du présent règlement ». Il s'applique donc aux voies privées ouvertes à la circulation publique. Une jurisprudence abondante tant civile que pénale, rarement contredite par quelques décisions relatives au droit de priorité, applique dans les espèces qui lui sont soumises (accidents de la circulation), les règles fixées par le Code de la Route. Il faut cependant signaler, qu'en raison du pouvoir souverain des juges dans les questions de fait et de la subtilité de la doctrine en matière d'accidents et de présomptions de fautes, il est admis que l'usager d'une voie privée abordant une voie publique doive redoubler d'attention, malgré le droit de priorité de passage dont il pourrait, le cas échéant, bénéficier.

Les pouvoirs des maires et des préfets en matière de

circulation, qui résultent des dispositions générales de la loi du 5 avril 1884, ont été intégralement maintenus par l'art. 62 du décret du 31 décembre 1922 (13).

Le maire peut ainsi prescrire que l'éclairage des voies privées sera assuré aux mêmes jours et heures que celui des voies publiques (14). Dans l'intérêt de la circulation également, il peut interdire aux marchands ambulants forains ou autres commerçants débitant leurs marchandises sur la voie publique, de circuler dans le marché et sur tout le territoire communal, sur les voies publiques et sur les voies privées, les jours et heures de marchés (15).

Le maire peut interdire sur les voies privées, toutes manifestations susceptibles d'entraîner des troubles et notamment les processions ou toutes autres cérémonies religieuses. Un tel droit n'existerait pas sur un terrain privé, et notamment sur une voie privée, inaccessible aux regards du public (16). Le Conseil d'Etat qui a le pouvoir d'apprécier l'opportunité des mesures prises, grâce au pourvoi pour détournement de pouvoirs, exerce sur cette matière un contrôle heureux et éclairé. Le fait qu'une manifestation ou une cérémonie quelconque doit

(13) « Les dispositions du présent décret ne font pas obstacle au droit, conféré par les lois et règlements aux préfets et aux maires, de prescrire dans les limites de leurs pouvoirs et lorsque l'intérêt de la sécurité et de l'ordre public l'exige, des mesures plus rigoureuses que celles édictées par le présent règlement ». Cons. d'Et. 7 août 1906, Mines de Douchy, Rec. Leb. p. 765.

(14) Cons. d'Et. 31 mars 1905, Pluquet, Rec. Leb. p. 323.

Cons. d'Et. 21 mai 1909, Gay, Rec. Leb. p. 516.

Cons. d'Et. 24 février 1911, Mathieu, Rec. Leb. p. 233.

Cons. d'Et. 5 mai 1922, Oyonnax, Ann. Chem. vic., 1922-2-260.

(15) Cass. crim. 23 avril 1910, Lamothe, B. cr. 221.

(16) Cass. crim. 5 janvier 1912, Cappelaere, Bull. Min. Int., 1912, p. 428, Gaz. des Trib., 13 janvier 1912.

Cons. d'Et., Leclercq, 5 août 1908, Rec. Leb. p. 867.

Cons. d'Et., Abbé Olivier, 19 février 1909, Rec. Leb. p. 180.

se dérouler sur une voie privée est un élément qui lui permet de reconnaître plus facilement l'existence d'un détournement de pouvoirs (17). Des travaux préparatoires de la loi de la séparation des Eglises et de l'Etat (18), il résulte que l'art. 28 de la loi du 9 décembre 1905 relatif à l'interdiction, pour l'avenir, des emblèmes religieux sur les édifices non affectés au culte, n'est pas applicable aux chemins privés.

Le maire peut prescrire sur les voies privées l'enlèvement de poteaux ou de tous autres embarras de nature à entraver la circulation (19), mais il ne saurait par arrêté de police, défendre de cette manière une servitude de passage au profit du public (19). Il peut de même enjoindre aux propriétaires riverains de ces voies, de placer des clôtures à la limite de leur propriété et de la rue (20). Un maire ne peut, sans porter atteinte à la liberté du commerce et au droit de propriété, interdire en tout temps le passage sur un chemin du bétail et la circulation de tous véhicules autres que les tombereaux attelés d'un seul cheval, et priver ainsi tous les riverains de tous moyens d'assurer le service normal des bâtiments d'exploitation situés en bordure dudit chemin (21).

En ce qui concerne la viabilité proprement dite, c'est-

(17) Pour autorisation de cortège à une société de gymnastique, voir Cons. d'Et. 17 décembre 1909, Rec. Leb. p. 989. Pour le port du viatique ou d'ornements sacerdotaux, voir Cons. d'Et. 2 août 1907, Rec. Leb. p. 755 ; 27 janvier 1911, Abbé Noroy, Rec. Leb. p. 97.

(18) Sirey, Lois annotées, 1906, p. 251.

(19) Cons. d'Et. 7 août 1906, Sir. 1909-3-21. — L'arrêté pris en l'espèce et déclaré légal visait essentiellement la sécurité publique, les poteaux gênaient en effet la circulation sur les chemins privés appartenant à la Cie des Mines de Douchy mais ouverts au public. L'arrêt du Conseil d'Et. du 27 janvier 1911, Rec. Leb. p. 105, reconnaît d'ailleurs la possibilité, pour les propriétaires, de clore les voies leur appartenant. Voir arrêt Ceccaldi déjà cité D.P. 1910-1-273.

à-dire la commodité du passage, les pouvoirs du maire en matière de police des voies privées sont assez limités. Nous avons vu à la section précédente que les mesures prises à cet effet ne peuvent avoir pour but la conservation de la voie, elles ne peuvent que viser la sécurité publique. Le maire ne peut pas déterminer la largeur des voies privées s'il n'a pas en vue la défense de la salubrité, de même il ne peut pas fixer la hauteur des maisons ou ordonner l'élargissement ou l'alignement de la voie. Il ne peut pas prescrire des travaux de pavage ou la construction de trottoirs (22), ni obliger les riverains à se conformer aux règlements de voirie applicables aux voies publiques (23).

Dans un arrêt du 6 janvier 1933, reproduisant la formule d'arrêts antérieurs (24), le Conseil d'Etat dispose : « Considérant, en ce qui concerne les immeubles à construire, tant sur les voies publiques que sur les voies privées, que s'il appartenait au maire de veiller à ce que ces voies aient une largeur suffisante pour permettre la circulation de l'air et de la lumière et de déterminer, en raison de cette largeur, la hauteur maximum des constructions en bordure, il n'a pu sans excéder ses pouvoirs, fixer indistinctement à 10 mètres la largeur minimum desdites voies... » L'arrêté attaqué était intitulé « règlement de voirie », mais il constituait aussi, dans certaines de ses dispositions, un « règlement

(20) Cons. d'Et. 27 février 1914, Kraft, Rec. Leb. p. 250.

(21) Cons. d'Et. 5 juin 1929, Le Droit nouveau, 10 janvier 1931.

(22) Cour de Cass. Ch. crim., Carton, 16 février 1883 B. 47, D.P. 83-1-436.

(23) Cons. d'Et. 21 mai 1909, Gay, Rec. Leb. p. 520.

(24) Cons. d'Et. 6 janvier 1933, Associat. des propr. algériens, D.P. 1933-3-26, note de M. Monsarrat, Rec. Leb. p. 14.

Cons. d'Et. 24 février 1911, D.P. 1913-3-33, Rec. Leb. p. 233 ; 5 mai 1922, Oyonnax, précité.

sanitaire ». Le Conseil d'Etat ne pouvait pas annuler cet arrêté en raison de sa dualité, mais cependant la section administrative de l'Intérieur du Conseil d'Etat recommande deux arrêtés distincts et elle les exige lorsqu'elle est appelée à émettre son avis sur les dossiers tendant à déclarer d'utilité publique les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes (Circ. min. Int., 20 décembre 1931, Bull. Off. Min. Int., p. 297). Le règlement de voirie et le règlement sanitaire ont en effet deux préoccupations bien différentes et leurs procédures d'élaboration et de vote sont également distinctes.

En matière de sécurité de la circulation, les pouvoirs de police du maire sont donc assez restreints. Si la Cour de Cassation se contente des motifs apparents ou fictifs, le Conseil d'Etat, par contre, grâce à sa théorie du détournement de pouvoirs, se permet de rechercher les raisons majeures, souvent inexprimées, qui ont motivé la mesure prise et s'il y a lieu, l'annule pour excès ou détournement de pouvoirs.

En matière d'hygiène, au contraire, les pouvoirs des autorités de police sont plus étendus et nous verrons que la préoccupation d'hygiène peut motiver des mesures qui seraient illégales en elles-mêmes sans l'intérêt supérieur de la santé publique qui les justifie.

Dans un arrêt du 18 juillet 1919, le Conseil d'Etat a réduit au minimum la portée d'un arrêté du maire de la commune d'Hirson soumettant à une autorisation préalable l'ouverture de toute voie privée sans aucune distinction.

En vertu de l'art. 97 de la loi du 5 avril 1885, le maire d'une commune peut légalement prescrire que l'ouverture au public des voies privées de la commune sera

subordonnée à une autorisation de l'autorité municipale. Il peut obliger les propriétaires de ces voies à entretenir le sol en parfait état, d'y établir des rigoles pour l'écoulement des eaux, d'y effectuer les nivellements et empierrements nécessaires et de les éclairer d'une manière suffisante aux mêmes heures et pendant la même durée que la commune éclaire les voies publiques ; — il peut en outre défendre aux propriétaires ou locataires et à toutes autres personnes d'embarrasser ces voies privées, d'y déposer des matériaux ou véhicules gênant la circulation, décider que les passages existants continueront à être tolérés dans les conditions ainsi fixées.

Par contre, aucun texte de loi n'autorise le maire à subordonner à une permission de l'autorité municipale l'ouverture de toutes les impasses et autres voies établies par les particuliers, lorsqu'elles ne sont pas livrées à la circulation publique, et à soumettre ainsi à son appréciation discrétionnaire l'aménagement des terrains privés qui constitue le libre exercice du droit de propriété (25).

En disposant « qu'en cas de contravention les rues et passages seraient fermés » et qu'il serait posé des barrières à leurs extrémités en bordure des voies publiques, par les soins de l'autorité municipale, aux frais des propriétaires, le tout sans préjudice des poursuites contre les contrevenants devant les tribunaux compétents », le maire donne à son arrêté par voie d'exécution d'office une sanction qui n'est pas prévue par la loi et qui ne saurait être admise que dans les cas d'urgence ou d'ab-

(25) Cons. d'Et. 18 juillet 1919, Commune d'Hirson, commissaire du gouvernement M. Léon Blum, Rec. Leb. p. 646.

solue nécessité (26). La seule sanction possible de l'obligation de clore est l'amende prévue par l'art. 471 Code pénal.

La coercition administrative constitue une voie extraordinaire, soumise pour son emploi à des règles très strictes. Nous avons déjà eu l'occasion de le voir au sujet de l'affaire Ceccaldi, l'arrêt du 19 juillet 1919 en est un nouveau témoignage. Pour les règlements, comme pour les lois, le principe est que la sanction ne doit être obtenue que par des procédés judiciaires (27). Nous retrouverons cette question au titre III.

Ce même arrêt pose le principe de la liberté de dénomination des voies privées. Aucun texte législatif ou réglementaire n'oblige les propriétaires des voies privées à obtenir l'approbation ou l'agrément des autorités administratives dans le choix des noms et appellations à donner auxdites voies, sous réserve que ces noms et appellations ne portent pas atteinte à l'ordre public et à la morale (28).

En ce qui concerne les édifices menaçant ruine, le décret-loi du 30 octobre 1935, modifiant le chapitre premier du titre I de la loi du 21 juin 1898 sur la police rurale, étend à tous les immeubles les pouvoirs de police du maire en cas de péril d'immeuble et non plus seulement à ceux qui bordent la voie publique, et sont susceptibles par leur effondrement de causer des accidents. Cette législation nouvelle s'applique donc aux voies privées.

(26) Signalons que la sanction de la déclaration royale du 10 avril 1783 relative à la Ville de Paris, ne saurait s'appliquer à ces arrêtés.

(27) Hauriou : « Précis de Dr. adm. », p. 582.

(28) Réponse du Ministre de l'Intérieur à la question écrite de M. Deudon, député, *Journ. Off.* du 4 avril 1936. Voir également : Décision min. int., 2 juin 1923, Fréjus.

SECTION III. — POLICE DE L'HYGIÈNE

ET DE LA SALUBRITÉ PUBLIQUE

M. TEISSIER, commissaire du gouvernement, dans une affaire Marc et Chambre Syndicale des Propriétés immobilières qui a fait l'objet d'un arrêt du Conseil d'Etat du 5 juin 1908 (29), déclarait dans ses conclusions :

« De nombreux maires ignoraient les règles de l'hygiène
 « publique et négligeaient d'exercer les fonctions qui
 « leur étaient dévolues dans l'intérêt de la salubrité de
 « leur commune. D'autres, soit par des considérations
 « électorales, soit pour des raisons d'amitié afin de ne
 « pas léser des intérêts particuliers ou même person-
 « nels, se refusaient à prescrire des mesures comman-
 « dées par les nécessités les plus certaines de la santé
 « publique. Enfin, quand les municipalités faisaient leur
 « devoir, le plus souvent les prescriptions qu'elles édic-
 « taient étaient sans efficacité, à raison des limites étroi-
 « tes apportées à l'exercice de leurs pouvoirs de police
 « par une jurisprudence extrêmement protectrice des
 « intérêts individuels et du droit de propriété !

« En ce qui concerne l'hygiène de l'habitation, la salu-
 « brité des voies privées, des maisons et des garnis, les
 « pouvoirs dévolus par la loi des 16-24 août 1790 et
 « l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884 étaient presque ineffi-
 « caces, attendu que si les maires pouvaient enjoindre
 « aux propriétaires de faire disparaître des causes d'in-
 « salubrité notoire, ils ne pouvaient suivant les juris-
 « prudences généralement concordantes de la Cour de

(29) Cons. d'Et. 5 juin 1908, Marc, Rec. Leb. 1908, p. 623.

« Cassation et du Conseil d'Etat, prescrire des travaux
« déterminés ou imposer des moyens d'assainissement
« obligatoires, sauf dans les cas tout à fait exception-
« nels où il n'y avait qu'un seul moyen possible de sup-
« primer la cause d'insalubrité.

« A la vérité, dans les communes où le décret-loi du
« 26 mars 1852 avait été rendu applicable, les maires
« avaient la possibilité d'imposer des conditions de salu-
« brité sérieuses pour les maisons à bâtir, mais ils ne
« pouvaient que fort peu de chose en ce qui concerne
« les immeubles existants. »

Telle était la situation de l'hygiène publique en France, lorsque fut votée la loi du 15 février 1902 sur la santé publique (30).

En ce qui concerne les voies privées, les pouvoirs de police du maire s'étendent en matière d'hygiène aux voies qui ne sont pas ouvertes à la circulation publique. Dans un arrêt de la Cour de Cassation du 3 ventôse an XIII (31), la jurisprudence avait décidé que le propriétaire d'une voie privée, en y déposant du fumier, ne faisait qu'user d'un droit légitime et les voisins ne pouvaient agir que devant le Tribunal civil. Dès 1823 (32), la Cour Suprême décidait au contraire que les lieux privés, comme les lieux publics, devaient être éloignés des exhalaisons putrides et malfaisantes ; le maire pouvait donc à bon droit, prescrire l'enlèvement du fumier déposé dans une rue privée. Par un arrêt du 15 mai 1856 (33), elle reconnut le bien fondé de l'extension à une voie privée livrée à la circulation, d'un rè-

(30) Un décret-loi du 30 octobre 1935 complète la loi du 15 février 1902 par l'institution d'un règlement sanitaire départemental.

(31) B. crim. 92.

(32) Ch. crim. 6 février 1823 B. crim. 20.

(33) B. crim. 181.

glement municipal interdisant d'étendre des fougères sur la voie publique. Par un arrêt du 13 novembre 1884, elle soumet à l'obligation du balayage, les riverains d'une voie privée ouverte au public, mais n'étend pas cette obligation aux voies fermées (34).

Avant la loi de 1902, les voies privées devaient au point de vue de l'hygiène, être divisées en deux catégories. Celles qui étaient closes à leurs extrémités étaient soumises au régime de la loi du 13 avril 1850 sur les logements insalubres. Les voies non closes étaient soumises aux pouvoirs de police généraux du maire, de l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884.

Dans son art. 1^{er} la loi du 15 février 1902 dispose :
 « Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer après avis du conseil municipal et sous forme d'arrêtés portant règlement sanitaire : 1° ...; 2° Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées. » Dans son rapport au Sénat, déposé le 21 janvier 1902 (35), M. CORNIL précisait la portée de la loi en ce qui concerne les voies privées : « Dans beaucoup de villes, grandes ou petites, il existe beaucoup de voies privées qui sont ouvertes sans qu'il soit en rien tenu compte des données de l'hygiène. Dans la seule ville de Paris, on

(34) B. crim. 298. Voir également Cass. Crim. 2 juin 1837, Guernella B. crim. 171.

Cass. crim. 22 avril 1842, Martin B. crim. 92, De Champagny : « Traité de la police municipale », t II, p. 302.

(35) *Journ. Off.*, mai 1902, p. 43.

« compte 130 kilomètres de voies privées, dont la plu-
« part ont une largeur insuffisante, 3 mètres par exem-
« ple, alors que les maisons en bordure sont très hautes,
« et qui n'ont ni eau potable, ni écoulement des eaux
« usées, ni éclairage suffisant. Lorsque fonctionnera la
« loi actuelle, les propriétaires de terrains, avant d'ou-
« vrir une voie privée, devront se soumettre au règle-
« ment municipal, de même que les personnes qui élè-
« vent des constructions en alignement sur ces voies. »

C'est toute la portée du règlement sanitaire que le rapport de M. Cornil a ainsi précisé. Le règlement sanitaire ne pouvait s'appliquer qu'aux voies privées à créer ou à transformer (36). Si l'arrêt Hirson (37) refusa au maire le droit d'exiger une autorisation pour l'ouverture de voies privées qui ne seraient pas destinées à l'usage du public, l'arrêté municipal ainsi annulé n'invoquait pas la loi du 15 février 1902, mais la loi du 5 avril 1884 (38). Dans d'anciens arrêts, la Cour de Cassation admettait que les voies privées destinées au public ne pouvaient être créées sans une autorisation, mais elle ne l'admettait pas pour les voies absolument privées et ne prévoyait qu'une seule sanction : le droit pour le maire d'obliger le propriétaire contrevenant à clore ladite voie. L'amende prévue par la déclaration royale du 10 avril 1783 relative aux rues de Paris, ne pouvait s'appliquer.

Ainsi, sous l'empire de la loi du 15 février 1902, le maire est doté de pouvoirs exceptionnels dans l'intérêt de la santé publique, mais le Conseil d'Etat, respectueux des droits individuels, annule pour détournement de

(36) Voir également rapport de M. Edouard Vaillant à la Chambre des Députés du 8 juillet 1912 : *Journ. Off.*, n° 2133.

(37) *Rec. Leb.* 1919, p. 646.

(38) Voir également lois 22 juillet 1912 et 14 mars 1919.

pouvoirs les mesures qui seraient prises sans que l'hygiène publique les exigeât.

Il reconnaît la validité des arrêtés municipaux prescrivant des creusements de caniveaux, nivellements, empièvements pour assurer l'écoulement des eaux de surface (39), le balayage ou le lavage quotidien des trottoirs (40), interdisant le dépôt de fumiers ou immondices (41), fixant la largeur des voies, de manière à assurer la circulation de l'air et de la lumière (42); la hauteur maximum des maisons, servitude *non altius tollendi*, l'établissement des canalisations d'eau potable, l'écoulement des eaux usées et des vidanges (43).

Il établit cependant des restrictions aux pouvoirs de réglementation des maires en vue de concilier les intérêts primordiaux de la santé publique avec le respect dû au droit de propriété et à la liberté de l'industrie (44).

Il a annulé les règlements sanitaires stipulant que les chaussées et trottoirs seront établis conformément aux règles fixées pour les voies publiques (45), prescrivant que les voies privées auront une largeur minimum de 10 mètres sans tenir compte de la hauteur des maisons en bordure (46), prescrivant aux propriétaires des voies privées la construction d'égouts ou une canalisation

(39) Cons. d'Et. 18 juillet 1919, Magnier, D.P. 22-3-39 et note H.P.
Cons. d'Et. 5 mai 1922, Oyonnax, Ann. Chem. vic. 1922-2-259.

(40) Crim. 12 avril 1902, Carrère, Rev. gén. adm. 1902-3-181.

Cons. d'Et. 21 mai 1909, Gay, Rec. Leb. p. 514.

(41) Cons. d'Et. 5 juin 1908, Marc, Rec. Leb. p. 623.

(42) Cons. d'Et. 6 janvier 1933, Alger, D.P. 1933-3-26, note de M. Monsarrat.

(43) Cons. d'Et. 24 février 1911, Mathieu, Rec. Leb. p. 233.

Cons. d'Et. 27 février 1914, Kraft, Rec. Leb. p. 250.

(44) Voir conclusions de M. Teissier, Rec. Leb. 1908, p. 613.

Rapports de M. Cornil au Sénat des 27 décembre 1895, et 21 janvier 1902.

(45) Cons. d'Et. 21 mai 1909, Gay, Rec. Leb. p. 515.

(46) Cons. d'Et. 6 janvier 1933, précité, D.P. 1933-3-26.

d'eau potable lorsque la voie publique à laquelle les voies se raccordent ne sont pas déjà pourvues d'égouts ou de canalisations d'eau potable (47). L'enlèvement des herbes croissant sur les trottoirs ou revers de la voie peut être justifié par le souci de la salubrité publique (48).

Pour les voies urbaines, et les chemins ruraux reconnus ou non, le préfet est également compétent pour régler l'hygiène dans les conditions prévues par l'art. 99 de la loi du 5 avril 1884, c'est-à-dire lorsque le maire mis en demeure d'agir, néglige de le faire. Le décret-loi du 30 octobre 1935 a d'ailleurs institué un règlement sanitaire départemental.

(47) Cons. d'Et. 5 mai 1922, Oyonnax, Ann. Chem. vic. 1922-2-260.

Cf. : Cons. d'Et. 24 février 1911, Mathieu, Rec. Leb. p. 232.

(48) Voir Monssarat : « Les Voies urbaines », p. 301, note 1.

Cons. d'Et. 20 décembre 1872, Billette, D.P. 73-3-45 ; 4 juin 1886 (Dubreil), Rec. Leb. p. 480.

C. de Cass. 13 novembre 1884 ; 27 décembre 1909, D.P. 1910-2-151, Trib. simple police Marennes.

Trib. simple pol. Saintes, 27 avril 1928, Le Droit Nouveau, 15 octobre 1928.

CHAPITRE II

ASSAINISSEMENT DES VOIES PRIVÉES

SECTION I. — LOI DU 15 FÉVRIER 1902

73. — Nous avons vu au chapitre précédent que la loi du 15 février 1902 avait précisé et rendu légalement obligatoire l'exercice des attributions des maires en matière d'hygiène publique, telles qu'elles résultent de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 (1).

Le décret-loi du 30 octobre 1935 (2), a modifié les art. 1^{er} et 2 de la loi du 15 février 1902. Le préfet doit sur la proposition de l'inspecteur départemental d'hygiène et après avis du conseil départemental d'hygiène, établir un règlement sanitaire départemental applicable à toutes les communes du département et déterminant les précautions à prendre par les maires en vue de prévenir ou de faire cesser les maladies transmissibles, les prescriptions pour assurer la salubrité des maisons, des voies privées closes ou non, des garnis et autres agglomérations, les prescriptions relatives à l'alimentation en

(1) Cass. 31 décembre 1903, Knittel, D.P. 1904-1-281 ; 26 février 1910, Delcloque, S. 12-1-121, note Roux.

(2) *Journ. Off.* du 31 octobre, p. 11622.

eau potable, à la surveillance des puits, à l'évacuation des matières usées et aux conditions auxquelles doivent satisfaire les fosses d'aisance.

Ces dispositions ne font pas obstacle au droit du maire de prendre, après avis du conseil municipal, tous arrêtés propres à sa commune. Les règlements sanitaires municipaux restent provisoirement en vigueur jusqu'à la publication du règlement sanitaire départemental.

L'art. 11 dispose en outre que dans les agglomérations de plus de 5.000 habitants, le permis de bâtir sera nécessaire avant toute construction d'habitation. Il est délivré par le maire sur avis motivé du médecin-inspecteur d'hygiène. Un permis d'habiter sera nécessaire après l'exécution des travaux, l'interdiction d'habiter pourra être prononcée d'office.

Le maire peut donc, en invoquant la nécessité de l'hygiène, prescrire des mesures qui seraient considérées comme attentatoires à la liberté individuelle, si la préoccupation de sauvegarder la santé publique n'était pas invoquée, mais la loi du 15 février 1902, malgré l'avis contraire exprimé par certains auteurs (3), n'a pas pu conférer au maire des pouvoirs de contrainte qui lui sont refusés d'ordinaire en d'autres matières (4).

Les pouvoirs de police du maire en matière d'hygiène, ne peuvent donc efficacement s'appliquer qu'aux immeubles à construire ou à transformer. « Considérant « qu'en ce qui concerne les immeubles déjà construits, « le règlement sanitaire ne doit pas, en principe, pres- « crire des conditions ayant pour effet de modifier la « construction ou l'aménagement du bâtiment, à moins

(3) Martin et Bruzet, Commentaire de la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, 1903, p. 41.

(4) Voir Teitgen : « La police municipale générale », Sirey 1934, p. 466.

« qu'il ne s'agisse de mesures dont la nécessité est absolument démontrée, pour assurer la salubrité publique, « notamment de travaux en vue de l'évacuation des eaux « et matières usées ; qu'en dehors de ce cas de nécessité absolue, les travaux de semblable importance ne « doivent pas être prescrits par voie de disposition réglementaire s'appliquant à l'ensemble des habitants, « mais peuvent seulement être imposés le cas échéant, « à titre de mesures individuelles, aux immeubles dont « l'insalubrité viendrait à être constatée (5). »

Par arrêt du 30 décembre 1927 (6), le Conseil d'Etat a reconnu la validité d'un arrêté municipal ordonnant des travaux de réparations dans un immeuble, alors que l'état de délabrement de la maçonnerie entraînait un danger certain pour la salubrité des occupants. Par arrêt du 18 février 1931 (7), il a annulé un arrêté interdisant tout dépôt de fumier et en ordonnant la suppression ; le maire ne pouvait que mettre les propriétaires en demeure de faire cesser les causes d'insalubrité que pouvaient présenter lesdits dépôts.

74. — Une nouvelle loi, promulguée le 13 août 1926, a été nécessaire pour exiger à Paris l'établissement dans les anciennes constructions du système dit du « tout à l'égout » que la loi du 10 juillet 1894 avait imposé. Le décret du 26 mars 1852, modifié par la loi du 10 avril 1912, autorisait la ville de Paris à exproprier intégralement tout immeuble dont une démolition partielle serait nécessaire pour la création et l'élargissement des rues, lorsqu'elle jugerait que les parties restantes ne sont pas

(5) Arrêt du Conseil d'Etat du 7 novembre 1934, Ville d'Alger cité dans la « Vie municipale » du 1^{er} juin 1937, p. 351, Rec. Leb. p. 1014.

(6) Le Droit Nouveau, 20 septembre 1928.

(7) Le Droit Nouveau, 10 mai 1931.

d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres, ni des constructions en rapport avec l'importance ou l'esthétique de la voie.

75. — Même avant la loi de 1902, les tribunaux n'ont jamais contesté que les autorités municipales pussent ordonner des mesures de salubrité applicables à l'intérieur des immeubles. La jurisprudence a tenu pour légaux les règlements exigeant l'établissement des fosses d'aisances dans les immeubles qui n'en avaient pas, mais les dispositions prises à cette fin ont toujours été considérées comme abusives lorsqu'elles ont perdu leur caractère de généralité, ou ont porté atteinte aux droits des propriétaires en exigeant d'eux l'emploi de procédés particulièrement dispendieux.

Par arrêté du 5 novembre 1924 (8), le Conseil de préfecture de la Seine a jugé que l'autorité municipale ne pouvait pas, en vertu de la loi du 15 février 1902, contraindre le propriétaire d'un immeuble à transformer les dépendances d'un logement qui ne sont, par leur situation, leurs dispositions et leurs dimensions, pas destinées à l'habitation proprement dite de jour et de nuit, en locaux habitables jour et nuit et pouvant servir de chambres à coucher. Il lui appartient seulement, s'il apparaît qu'une pièce impropre à l'habitation est, contrairement à sa destination, transformée en chambre à coucher, interdire l'habitation de nuit de ce local. L'autorité municipale excède ses pouvoirs en ordonnant des travaux propres à rendre habitable de nuit, un cabinet qu'elle qualifie « alcôve » qui est « dépourvu de toute ouverture pour l'aération et l'éclairage et séparé de la cuisine par une porte ».

(8) Le Droit Nouveau du 25 avril 1925.

Par arrêté du 12 novembre 1930 (9), le Conseil de préfecture de la Seine a jugé que l'arrêté d'un maire prescrivant des travaux d'assainissement dans un immeuble insalubre, devait aussi réserver au propriétaire la faculté de substituer à l'exécution desdites prescriptions, l'interdiction d'habitation de son immeuble.

Pour les maisons à construire, les règlements peuvent ordonner des dispositions formelles en ce qui concerne l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières usées (10). Les travaux imposés par le règlement sanitaire sont sanctionnés par le juge de simple police qui, en vertu de l'art. 161 du Code d'instruction criminelle, a le droit de prescrire les travaux nécessaires pour faire cesser la contravention ; l'art. 12 de la loi du 15 février 1902 autoriserait le maire, après une procédure qui sauvegarde les intérêts particuliers, à interdire par arrêté l'habitation dans l'immeuble insalubre ou à ordonner l'exécution des travaux nécessaires.

77. — Pour les maisons déjà construites, les pouvoirs des règlements sanitaires sont donc peu étendus ; les travaux ne peuvent être prescrits que par la procédure des art. 12 et suivants qui met en mouvement la commission sanitaire.

L'art. 11 de la loi du 15 février 1902 met à la charge de la propriété bâtie dans les agglomérations de 5.000 habitants et au-dessus, l'obligation du permis de bâtir délivré par le maire préalablement à toute construction. Le permis de bâtir n'existait jusqu'en 1902 que dans les villes où le décret du 26 mars 1852 avait été rendu appli-

(9) Le Droit Nouveau du 10 avril 1931.

(10) Cons. d'Et. 24 février 1911, Mathieu, Rec. Leb. p. 232.

Cons. d'Et. 5 mai 1922, Oyonnax, Ann. Chem. vic. 1922-2-260.

Cons. d'Et. 21 janvier 1927, Haslé c/ Fougères, Rec. Leb. p. 81.

cable. Le permis de bâtir est le seul procédé pratique pour assurer l'observation des règlements sanitaires relatifs à la disposition intérieure des immeubles (art. 11 de la loi du 15 février 1902, modifié par l'art. 2 du décret-loi du 30 octobre 1935).

78. — Nous avons rappelé les dispositions de la loi du 15 février 1902 relatives aux constructions — rappel qui dépasse les limites de notre sujet — pour montrer la difficulté que peut présenter l'assainissement des voies privées en raison du respect dû aux principes de liberté individuelle de notre droit public (11). Les règlements sanitaires types élaborés par le Conseil supérieur d'hygiène publique en France, ne contiennent pas de nombreux articles relatifs à la salubrité des voies privées. Le règlement modèle A applicable aux agglomérations, stipule seulement dans son art. 11 *bis*, que la largeur des voies privées entre l'alignement ne sera jamais inférieure à 10 mètres. Le règlement modèle B pour les communes rurales, ne vise que les habitations, cuisines, chambres à coucher, eaux d'alimentation, écuries et étables, fosses à fumier et à purin (12), celliers, pressoirs et cuvages, mares, rouissoirs, vidanges, gadoues, cabinets et fosses d'aisances, animaux morts, etc., sans contenir aucune disposition sur les voies privées rurales. Le règlement modèle C relatif aux stations hydrominérales, climatiques, balnéaires et de tourisme, dispose dans son art. 12 : « Les bâtiments élevés en bor-

(11) Le maire peut mettre en demeure le propriétaire d'une voie privée de la clore, mais il ne saurait fixer le mode de clôture (Cons. d'Et. 24 décembre 1886, Sté des Terrains de la Gare de St-Ouen, Rec. Leb. p. 914) ou procéder d'office à la clôture aux frais du contrevenant (Cons. d'Et. 18 juillet 1919, Magnier).

Nous verrons au titre III les sanctions des règlements de Police.

(12) Voir arrêté précité du 18 février 1930 du Cons. Préf. Seine.

de des voies privées sont régis par les mêmes règles que les bâtiments élevés sur cour, le minimum exigible restant de 12 mètres de largeur entre deux façades opposées (13). » « Les propriétaires et locataires des immeubles en bordure des voies privées, sont tenus de balayer le sol au devant de ces bâtiments dans les conditions imposées aux propriétaires et locataires des bâtiments en bordure des voies publiques. »

79. — En raison même de la nature des travaux destinés à assurer la salubrité des voies (construction d'égouts, adduction d'eau potable, réfection du pavage, régularisation de la pente des ruisseaux, installation des bouches de lavage, etc.), les poursuites contre les propriétaires qui refusaient d'obtempérer aux injonctions des règlements municipaux étaient longues, onéreuses et complexes, surtout lorsqu'elles devaient être dirigées simultanément contre tous les propriétaires riverains. La loi du 22 juillet 1912, essentiellement loi de procédure, a eu pour but de fournir aux municipalités des moyens plus opérants pour assurer l'hygiène des voies privées (14).

SECTION II. — ASSOCIATIONS SYNDICALES

80. — *Lois de 1865 et de 1888.* — L'art. 12 de la loi du 15 février 1902 permettait d'obtenir l'exécution de travaux aux immeubles existants et par suite aux voies déjà créées présentant un danger pour la sécurité pu-

(13) Voir arrêt Cons. d'Et. 6 janvier 1933 précité, supra 71.

(14) Rapp. Suppl. de M. Strauss en date du 29 déc. 1911, D.P. S. 397, Circulaire Min. Int. 20 avril 1914, Bull. min. int. 1914, p. 259.

blique. D'autre part, les lois des 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888 prévoyaient la possibilité de constituer des associations syndicales pour les travaux d'assainissement, mais les formalités étaient longues et difficiles.

Nous allons exposer brièvement les règles des associations syndicales autorisées, du type des lois des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888.

Les associations syndicales autorisées, comme les associations libres que nous avons étudiées au titre I, n° 50, ont la personnalité morale, mais en outre, le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits les considèrent comme des établissements publics (15) soumis aux règles qui régissent ces derniers. Les travaux qu'elles exécutent sont des travaux publics ; elles peuvent recourir à l'expropriation, elle sont soumises aux règles de la comptabilité publique, leurs biens sont insaisissables, mais elles sont astreintes à l'inscription d'office, leurs litiges sont de la compétence des tribunaux administratifs. M. BERTHÉLÉMY et la Cour de Cassation (16) leur déniaient ce caractère parce qu'elles ne sont pas chargées d'un service public.

Les associations autorisées ont un pouvoir de coercition à l'égard des dissidents. Elles se constituent sur l'initiative d'un ou de plusieurs des propriétaires intéressés, ou sur l'initiative du maire, du préfet ou du sous-préfet.

Jusqu'en 1888, la majorité ne pouvait contraindre la minorité que pour les cas de défense contre les dommages éventuels et non pour de simples améliorations aux propriétés (défense contre la mer ou les inondations,

(15) Règlement d'Adm. public du 9 mars 1894, Trib. des Conf. 9 décembre 1899, D.P. 1901-3-42.

(16) Berthélémy, Traité de Dr. Adm. p. 744, C. de C. 1^{er} décembre 1886, Sir. 87-1-105.

assainissement des terres insalubres). La loi du 22 décembre 1888, a ajouté aux cas ordinaires de défense contre un dommage, la nécessité d'assainissement dans les villes.

Les travaux qui, avant la loi de 1888, donnaient lieu à formation de syndicats autorisés, peuvent faire l'objet d'une association syndicale, si la moitié des propriétaires possédant plus des deux tiers de la superficie ou deux tiers des propriétaires possédant plus de la moitié de la superficie y consent. Pour les autres travaux qui ne sont admis que depuis 1888, le quorum de la majorité est deux tiers des propriétaires possédant les trois quarts de la superficie ou les trois quarts des propriétaires possédant les deux tiers de la superficie.

Il faut l'assentiment de l'administration, puisque c'est par arrêté du préfet que le syndicat sera constitué, mais l'assentiment ne saurait être refusé si les conditions légales étaient remplies. Le président de la première assemblée générale, doit être désigné par le préfet dans l'arrêté qui la convoque et ordonne l'enquête. Le préfet n'est pas obligé de choisir ce président parmi les intéressés. Le préfet et le maire qui ont pris l'initiative de la constitution du syndicat ont entrée à l'assemblée générale et peuvent s'y faire représenter, même si le département ou les communes ne figurent pas au nombre des intéressés (art. 11). Ils y ont seulement voix consultative.

L'arrêté est précédé d'une enquête et d'une assemblée de propriétaires. En vertu du décret-loi du 21 décembre 1926, tous les intéressés qui, avertis et convoqués par l'arrêté préfectoral n'auraient pas, avant la réunion de l'assemblée ou au cours de cette réunion, formulé leur opposition par écrit, sont déclarés adhérents.

L'arrêté fera mention des voies et moyens financiers de l'association, et indiquera le périmètre des terrains compris dans le syndicat.

L'enquête portant sur la déclaration d'utilité publique des travaux est ouverte par le préfet en même temps que celle qui porte sur la création de l'association, quand il prévoit que les travaux projetés par l'association exigeront une déclaration d'utilité publique.

L'assemblée générale réunie, dégage les majorités nécessaires pour constituer l'association. Elle fixe le délai pendant lequel les intéressés peuvent s'affranchir de l'association en délaissant leurs biens, moyennant paiement d'une indemnité fixée, à défaut d'entente amiable, par le jury. Cette faculté de délaissement n'existe pas pour certains travaux, et notamment les travaux d'assainissement des terres et immeubles.

Le préfet statue ensuite sur l'autorisation de constitution, sauf recours au ministre compétent et appel au chef de l'Etat en Conseil d'Etat.

Les organes administratifs de l'Association sont l'assemblée générale, le syndicat, le directeur, le receveur.

L'assemblée générale présidée par le directeur est composée des propriétaires qui réunissent les conditions exposées dans le projet d'acte d'association ; ils y jouissent dans la limite des maxima prévus, d'une influence proportionnelle à l'importance des biens engagés ou des intérêts représentés. Elle est valablement constituée quand le nombre des voix représentées est au moins égal à la moitié plus une des voix de l'association, en principe, les décisions sont prises à la majorité absolue. Elle nomme les syndics, délibère sur les emprunts qui dépassent le maximum prévu à l'acte de constitution, sur les mo-

difications des statuts, la dissolution de l'association, les questions réservées et notamment la gestion annuelle du syndicat.

Le syndicat comprend des syndics élus par l'Assemblée générale (ou à défaut désignés par le Préfet), et des syndics désignés par les collectivités qui ont subventionné l'association en nombre proportionnel à l'importance que représente cette subvention dans l'ensemble de l'entreprise. Il élit le directeur et règle par ses délibérations les affaires de l'association ; notamment il fait rédiger les projets de travaux, les discute, approuve les marchés, vote le budget, dresse le rôle des taxes imposées aux membres de l'association, délibère sur les emprunts, contrôle les comptes du directeur et du receveur, autorise les actions en justice. Ses délibérations sont exécutoires par elles-mêmes, sauf sur les points où l'approbation de l'Assemblée générale ou de l'Administration est requise (les emprunts dépassant le maximum prévu sont autorisés par l'Assemblée, les emprunts de plus de 200.000 francs par le préfet).

Le directeur préside l'Assemblée générale et le syndicat, il représente l'Association en justice et vis-à-vis des tiers dans tous les actes intéressant la personnalité morale de l'Association. Il fait exécuter les décisions du syndicat, prépare le budget, présente le compte administratif des dépenses, passe les marchés, assure le paiement des dépenses, etc.

Un receveur spécial, nommé par le syndicat et agréé par le Préfet, est chargé de la comptabilité. Le percepteur de la commune de la situation des lieux, désigné par le Préfet sur la proposition du syndicat, peut remplir ces fonctions.

Le syndicat fait procéder aux opérations nécessaires

pour déterminer les bases d'après lesquelles les dépenses de l'Association seront réparties entre les intéressés, ces bases doivent être établies de telle sorte que chaque propriété soit imposée en raison de l'intérêt qu'elle a à l'exécution des travaux. Les intéressés peuvent présenter des observations qui seront appréciées par le syndicat, sauf recours au Conseil de Préfecture interdépartemental.

L'Association peut user des servitudes administratives et exproprier suivant les règles générales en la matière. Les projets de travaux neufs et de grosses réparations sont approuvés par le Préfet, les projets de travaux d'entretien ne sont pas soumis à cette formalité. Les travaux urgents sont ordonnés par le directeur, qui en informe le Préfet et doit aussitôt convoquer le syndicat. Le Préfet peut ordonner la suspension des travaux non approuvés par lui, ou prescrire d'office les travaux urgents. Il peut toujours visiter les travaux et faire vérifier l'entretien des ouvrages. Le Préfet met le syndicat en demeure d'exécuter les travaux nécessaires lorsque l'intérêt public est en jeu, il fixe un délai d'exécution, passé lequel il ordonne l'exécution d'office ; pour les travaux urgents il n'y a aucun délai.

Le directeur rédige chaque année, avant le 1^{er} janvier, un projet de budget qui est soumis à diverses mesures de publicité. Le projet est voté par le syndicat et réglé par le Préfet qui doit, après mise en demeure, inscrire d'office les crédits qui auraient été omis pour payer les dettes exigibles (puisque les biens des associations sont insaisissables), ou ceux qui seraient destinés à pourvoir aux dépenses nécessaires pour empêcher la destruction des ouvrages, ou les conséquences nuisibles à l'intérêt général qui résulteraient de leur défaut d'entretien.

L'association peut imposer aux associés des redevances et taxes proportionnelles aux biens et intérêts engagés dans l'association ; elles sont recouvrées et perçues comme des contributions directes par le receveur, suivant le rôle préparé par lui, d'après les bases exposées ci-dessus, arrêté par le syndicat et rendu exécutoire par le Préfet. Le recouvrement en est garanti par un privilège portant sur les récoltes des terrains compris dans le périmètre de l'association. Le Préfet peut faire procéder d'office à la confection des rôles, les modifier (taxation d'office) dans le but d'assurer le paiement de toutes les dépenses inscrites au budget. On applique les règles de la comptabilité publique pour l'ordonnancement et l'acquittement des dépenses, la gestion, la présentation, l'examen des comptes.

Les tribunaux administratifs sont compétents non seulement pour juger les litiges nés de l'exécution des travaux et de l'usage des servitudes administratives, mais encore pour juger toutes contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la répartition et à la perception des taxes.

Une association syndicale autorisée peut subroger à ses droits et obligations autres que l'exécution des travaux, la ou les communes (réunies dans ce cas en syndicat) sur le territoire desquelles elle est située. Pour cela, il faut des délibérations concordantes de l'Assemblée générale et du ou des Conseils municipaux intéressés, approuvées par le Préfet. La gestion municipale est de dix ans avec faculté de renouvellement, elle est facilitée par la perception d'une taxe sur les membres de l'Association. Cette taxe est votée par le Conseil municipal ou le Comité du Syndicat des Communes, et son montant est employé à l'entretien et à l'exploitation des

travaux de l'association ou au remboursement des emprunts et au paiement des dettes. On espère ainsi engager les communes à poursuivre l'œuvre des associations, sans que le budget municipal soit grevé.

La modification de l'acte social, l'extension du périmètre, donnent lieu aux mêmes formalités que la constitution de l'association.

La dissolution ne produit des effets qu'après l'accomplissement par l'association des conditions imposées, s'il y a lieu, par le Préfet, en vue de l'acquittement des dettes ou dans l'intérêt public.

81. — Associations forcées. — Il existe des associations forcées qui diffèrent des précédentes par leur origine, c'est l'administration qui impose la constitution du syndicat (même sans la majorité nécessaire pour les syndicats autorisés). Les travaux pour lesquelles elles sont prévues sont : le dessèchement des marais, la défense contre la mer et les cours d'eau, le curage des rivières, l'entretien des voies privées, l'aménagement des lotissements défectueux.

Avant d'ordonner la constitution de l'association syndicale, l'Administration devra provoquer sa constitution volontaire. Si elle n'y réussit pas, un décret en Conseil d'Etat constatera la nécessité des travaux, précisera le mode d'exécution des travaux, déterminera les zones dans lesquelles les propriétaires peuvent être appelés à contribuer, et arrêtera les bases de la répartition des dépenses. Les statuts des associations forcées peuvent être modifiés par décret en Conseil d'Etat, sans qu'il soit nécessaire de suivre la procédure requise pour les associations libres.

82. — *Loi du 22 juillet 1912.* — Pour les voies privées, la loi du 22 juillet 1912 (17) dispose :

*Art. 1^{er} : « Les lois et règlements relatifs à l'hygiène
« des voies publiques et des maisons riveraines de ces
« voies sont applicables aux voies privées, notamment
« en ce qui concerne l'écoulement des eaux usées et des
« vidanges et l'alimentation en eau. Toutes les parties
« d'une voie privée dans laquelle doit être établi un
« égout ou une canalisation d'eaux, sont grevées d'une
« servitude légale à cet effet.*

*Art. 2 : « Pour l'exécution de tous les travaux intéres-
« sant l'ensemble de la voie, les propriétaires de toute
« voie privée et les propriétaires des immeubles rive-
« rains sont tenus, sur la réquisition du maire ou, à son
« défaut, du Préfet, et après avis de la commission sani-
« taire de la circonscription, de se constituer en syndi-
« cat et de désigner un syndic chargé d'assurer l'exécu-
« tion des travaux et de pourvoir à l'entretien de la
« voie (18). »*

La procédure complexe des lois de 1865-1888 avait été rarement appliquée pour l'assainissement des voies privées. Celle de la loi de 1912 n'est pas moins complexe. Les travaux nécessaires entraînent le plus souvent des dépenses disproportionnées avec la valeur des immeubles et la capacité financière des propriétaires. Il est plus opérant pour les municipalités de mettre en œuvre la procédure de la loi du 17 juin 1915 sur l'expropriation pour cause d'insalubrité (19).

La loi de 1912 ne modifie pas la loi du 15 février 1902,

(17) D.P. 1913-4-30.

(18) Voir Circulaire du Ministre de l'Hygiène du 8 mars 1923.

Journ. Off. 18 mars, p. 2554 qui constate l'incurie des commissions sanitaires d'arrondissement.

(19) Voir rapports Strauss des 13 avril 1911 et 29 décembre 1911.

elle la complète. Elle n'est applicable qu'aux travaux nécessités par le souci de la salubrité publique, elle laisse donc hors de son domaine les prescriptions concernant la viabilité. A la séance du Sénat du 12 décembre 1911, M. AUDIFFRED avait déposé un amendement à la proposition de loi de M. Paul STRAUSS, tendant à compléter l'art. 1^{er} par les dispositions suivantes :

« Dans les communes de moins de mille habitants, il
« ne pourra être établi de constructions nouvelles sur
« les voies privées sans laisser à la chaussée une largeur
« de huit mètres.

« Cette largeur sera de dix mètres dans les communes
« de plus de mille habitants.

« La hauteur des maisons ne pourra pas dépasser la
« largeur de la voie privée.

« Ces dispositions s'appliqueront également aux voies
« publiques, sans préjudice des règlements de voirie
« qui prescrivent pour la chaussée une largeur plus
« grande. »

M. STRAUSS combattit cet amendement et malgré les termes de l'art. 2 : « Pour l'exécution de tous les travaux intéressant l'ensemble de la voie », on doit considérer que les travaux de viabilité sont exclus. A la séance du 13 avril 1911 (20), le rapporteur de la loi au Sénat déclarait : « Il s'agit d'assurer les municipalités
« de moyens de contrainte, de leur donner la possibilité
« de tenir la main à l'application de l'art. 1^{er} de la
« loi du 15 février 1902, c'est-à-dire des prescriptions
« établies par le règlement sanitaire en vue, notamment,
« d'assurer la salubrité des voies privées closes ou non
« à leurs extrémités. »

(20) *Journal officiel* du 14 avril 1911, p. 477 et suivantes.

La loi de 1912 est donc bien une loi de procédure ; elle a pour but de remédier à l'insuffisance constatée des lois de 1865 et de 1888 sur les associations syndicales de propriétaires ; elle n'a nullement pour objet de modifier le régime des voies privées.

Il n'est d'ailleurs pas douteux que certains travaux de viabilité puissent être indispensables à l'assainissement des voies privées (21).

83. — Le maire et le préfet ne doivent intervenir que si les intéressés sont défaillants : « Il est bien désirable, disait M. STRAUSS à la séance du Sénat du 27 juin 1912 (*Journ. off.* du 28 déc., p. 1068), que les propriétaires forment de plein gré des syndicats libres, au contraire les maires peuvent et doivent faire appel à la libre association syndicale des propriétaires, nous organisons purement et simplement la procédure de façon que les moyens de conciliation ayant échoué, la loi de 1902 reçoive son exécution ». La circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 avril 1914 précise : « La spontanéité des propriétaires doit être respectée et même encouragée. La loi, dans un intérêt général, en vue d'une action nécessaire, a armé l'administration de vastes pouvoirs. Il importe d'user de ces pouvoirs avec fermeté, mais aussi avec discernement, et, en tous cas, de respecter partout où elle se présente, l'initiative individuelle. C'est ainsi qu'il convient de ne pas substituer la loi du 22 juillet 1912 à la loi de 1865-1888, qui autorise la constitution d'associations syndicales entre propriétaires intéressés

(21) Cons. d'Et. 16 juillet 1913, Boucard et Jollivet c/ Maire de la Rochelle, Rec. Leb. p. 860 pour travaux de nivellement et d'empierrement et construction de caniveaux prescrits par le Maire en vertu de la loi de 1902 et sur l'avis de la Commission sanitaire, pour cause d'hygiène.

à l'exécution et à l'entretien des travaux d'assainissement dans les villes et faubourgs, bourgs, villages et hameaux. Si, soit d'eux-mêmes, soit sur votre intervention, les propriétaires décident de se constituer volontairement en association, afin d'effectuer les travaux d'assainissement jugés indispensables, il convient de se reporter aux dispositions de la loi du 21 juin 1865, 22 décembre 1888. Au contraire, si les intéressés refusent de se constituer en syndicat, il y a lieu de faire intervenir la loi du 22 juillet 1912 et par conséquent, d'observer la procédure fixée par cette loi. »

L'avis de la commission sanitaire est un simple avis au sujet de l'utilité de la constitution du syndicat, il ne doit pas être demandé dans les formes prévues par l'art. 12 de la loi du 15 février 1902 (22). La commission sanitaire n'a pas à donner son avis sur la nature des travaux, une nouvelle consultation de la commission ne serait nécessaire que si un syndic devait être nommé d'office (23).

L'intervention administrative pour la constitution d'un syndicat obligatoire serait justifiée, si le syndicat formé volontairement n'effectuait pas les travaux reconnus indispensables pour la protection de la santé publique, ou encore, si certains propriétaires essayaient, notamment par l'usage de la faculté de délaissement, de se soustraire aux obligations qui leur sont imposées (24).

L'art. 3 de la loi du 22 juillet 1912 prévoit pour la constitution de l'association la même majorité que celle prévue par l'art. 12, § 2, de la loi de 1865-1888. Ce paragraphe 2 a été modifié par le décret-loi du 21 décembre

(22) Rep. Min. Trav. à M. Delory, *Journ. Off.* 17 décembre 1924. Chambre, p. 4566.

(23) Rép. Min. Int. à M. Delory préc.

(24) Cir. Min. Int. 20 avril 1914.

1926. Le syndic élu dans les conditions de la loi de 1865 est soumis aux règles de cette loi et non à l'art. 5 de la loi de 1912 ; il a la confiance de ses mandants et peut, par conséquent, agir sans l'intervention d'une autorité extérieure. L'art. 5 de la loi de 1912 précise : « le syndic ainsi nommé », c'est-à-dire nommé d'office, quand les propriétaires intéressés ont refusé de constituer une association volontaire (25).

Le Conseil de préfecture de la Seine a jugé, le 24 décembre 1929 (26), que l'usufruitier ou l'usager d'une maison riveraine peut être compris par le Préfet parmi les membres du syndicat constitué pour l'assainissement de la voie.

Le Conseil d'Etat (27) a jugé par contre qu'on ne pouvait pas considérer comme riverain d'une voie privée, le propriétaire d'un immeuble qui n'a sur cette voie, ni vue, ni accès, ni écoulement d'eaux usées.

84. — L'art. 4 dispose que si un mois après l'arrêté d'injonction du maire ou du préfet, l'association n'est pas constituée, le président du Tribunal Civil désignera d'office un syndic qui peut ne pas être propriétaire de la voie. Un arrêté préfectoral n'est pas nécessaire puisque la loi n'en prévoit pas, la publicité prévue par la loi de 1865-1888, n'est pas non plus obligatoire (28). L'injonction prévue par le § 1^{er} de l'art. 4 est susceptible d'être attaquée devant le Conseil de Préfecture par la même voie de recours que celle prévue par l'art. 13 de la loi du 15 février 1902 (29).

(25) Cir. Min. Int. 20 avril 1914.

(26) Gaz. Pal., 1930-1-92.

(27) 7 juillet 1933, Ville de Paris c/ Mennetrot, Sir. 1935-3-114.

(28) Cir. Min. Int. 20 avril 1914.

(29) Cons. Préf. Seine, Maguin, 23 janvier 1925, Le Droit Nouveau, 30 mars 1927.

Les art. 5 à 8 de la loi de 1912 déterminent les attributions du syndic. Il a qualité pour faire exécuter tous les travaux d'entretien et d'assainissement prescrits par le maire ; le devis est soumis à l'Assemblée générale des propriétaires et à défaut d'accord, transmis au préfet qui statue en Conseil de préfecture. C'est au syndic que doivent être faites toutes les significations utiles.

85. — Les dépenses prévues au devis des travaux sont réparties par le syndic entre les propriétaires soit de la voie, soit des immeubles riverains de la voie, en raison de l'intérêt de chaque propriété à l'exécution du travail, après qu'un mémoire qui expose les éléments de calcul ayant servi à l'assiette des taxes a été déposé à la mairie et mis à l'enquête et sous réserve du recours des intéressés au Conseil de préfecture (art. 7 et 8). — (On avait tout d'abord prévu la compétence du juge de paix ou du Tribunal civil.)

A la première délibération, le texte relatif à la répartition de la dépense était le suivant : « proportionnellement à la longueur de la façade des propriétés sur la voie » ; le texte actuel est sans doute moins précis, mais il est plus juste. Le syndic peut tenir compte de la longueur des façades (30), mais il a toute latitude pour prendre en considération tous autres intérêts : valeur cadastrale de la propriété, mode d'exploitation ; il peut s'inspirer des mêmes règles que celles qui sont admises pour l'interprétation de l'art. 41 du décret d'administration publique du 9 mars 1894, actuellement remplacé par celui de 1927, pour l'application de la loi de 1865-1888-1926. Le mode de calcul de la taxe peut être soumis à

(30) Cons. d'Et. 16 février 1894, Rec. Leb. p. 137.

l'appréciation du Conseil d'Etat (31). La première répartition des dépenses doit être faite d'après les prévisions du devis sans attendre l'exécution des travaux (rapport Strauss).

Les marchés passés par les associations syndicales sont signés par le syndic, approuvé par le syndicat, soumis à l'enregistrement (solution Ministre des Finances du 4 octobre 1924).

En cas d'inaction du syndic dûment constatée et après mise en demeure émanant de l'autorité administrative, le président du Tribunal civil, à la requête de l'autorité compétente, désignera, passé le délai d'un mois, un nouveau syndic. Le syndic peut être rendu pécuniairement responsable de son inaction dans le cas où il aurait commis une faute se détachant de ses fonctions (32).

Après avis de l'Assemblée générale, le syndic pourra, avec l'autorisation du préfet donnée en conseil de préfecture, contracter des emprunts dans la limite de la dépense prévue au devis (art. 10).

86. — Le recouvrement des sommes dues par les intéressés sera effectué, comme en matière de contributions directes, sur états dressés par le syndic, arrêtés et rendus exécutoires par le préfet, après visa du maire. En cas d'insolvabilité d'un ou de plusieurs propriétaires intéressés, les sommes restant dues par eux seront réparties entre les autres propriétaires, au prorata des sommes mises à leur charge par l'état des répartitions, sauf recours contre les débiteurs (art. 11). La faculté de dé-

(31) Cons. Préf., Montpellier, 1^{er} avril 1930 Il ne pourrait pas ne tenir compte que de ce seul élément.

(32) Cf. Cons. d'Et. 22 nov. 1907, Blanchon, D.P. 1909-3-41 ; 17 déc. 1924 : Réponse Min. Int. et santé pub. à question, 1328 de M. Delory, précitée.

laissement prévue par l'art. 14 de la loi de 1865-1888 n'existe pas pour les associations de la loi de 1912.

Le privilège au profit du Trésor, établi par la loi du 12 novembre 1808 sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des immeubles appartenant aux contribuables, est applicable au recouvrement des taxes des associations, mais le Trésor conservera néanmoins sa priorité pour les impôts fonciers. Les sommes dues à l'association par les syndiqués sont en outre garanties par un privilège sur les immeubles riverains ; il prend rang à la date de l'inscription demandée par le syndic, en vertu de l'acte de recouvrement devenu exécutoire.

Les communes peuvent faire des avances aux propriétaires et peuvent aussi payer à titre d'avances recouvrables les cotisations impayées ; elles sont alors subrogées de plein droit dans les droits et actions du créancier.

Les fonctions de receveur du syndicat sont confiées au receveur municipal de la commune ; il est chargé, seul et sous sa responsabilité, de conserver les fonds et de solder les dépenses du syndicat sur mandat régulièrement dressé par le syndic. Les règles de la comptabilité publique communale sont applicables à la gestion des associations.

87. — L'association syndicale prévue par la loi de 1912 est un moyen mis à la disposition de l'Administration, pour contraindre les intéressés à assainir leur propriété dont l'insalubrité est un danger pour toute la collectivité. L'Administration n'engage pas sa responsabilité à l'égard des tiers en provoquant cette mesure. Le Conseil

de préfecture de la Seine (33) a estimé que le préfet de la Seine, intervenant dans la constitution d'une association syndicale, agit comme seul représentant du pouvoir central ; il ne saurait donc rendre la Ville de Paris pécuniairement responsable des dettes de l'association.

Les demandeurs dans cette affaire se prévalaient de l'art. 14 qui permet à la commune de faire des avances ou de payer les cotisations. Ce n'est évidemment qu'une simple faculté et non une obligation.

M. WALINE estime que le préfet de la Seine n'a pas agi comme représentant du pouvoir central, mais comme « maire de Paris », les travaux à effectuer ne pouvant être considérés comme étant d'intérêt national.

L'intervention administrative est fréquente lorsqu'il y a défaillance de l'initiative privée (exécutions d'office, par exemple, de mesures prescrites par les lois ou règlements). Si les travaux sont effectués en régie, les personnes administratives sont sans aucun doute responsables des fautes d'exécution de leurs agents, mais comme les travaux sont effectués pour le compte d'un particulier (démolition d'un édifice menaçant ruine) et à ses frais, il n'y a pas travail public et l'administration n'est responsable que des quasi-délits de ses représentants.

Si l'Etat ou la commune a fait exécuter les travaux nécessaires, aux lieu et place d'un particulier défaillant, par un entrepreneur, celui-ci est personnellement responsable de ses fautes et la personne administrative qui a passé le contrat ne saurait encourir la moindre responsabilité.

(33) 27 nov. 1933, Chabrat et fils c/ Association syndicale des propriétaires de la rue Miguel Hidalgo et Ville de Paris, D.P. 1933-3-1, note de M. Waline.

Dans le cas où l'administration n'intervient que par la désignation d'office d'un délégué (c'est le cas des associations syndicales de la loi de 1912), on ne saurait, *a fortiori*, admettre la responsabilité de l'administration. Le syndic n'est pas mandataire de la ville de Paris, il n'est pas chargé de gérer les intérêts de la ville de Paris.

Les associations syndicales autorisées ou forcées, sont, nous l'avons vu, des établissements publics, selon l'opinion de M. MICHOUX, adoptée par la jurisprudence administrative (34) ; leur patrimoine, gage de leurs créanciers est donc indépendant de celui de la commune.

Ces principes primordiaux s'appliquent aux établissements publics en général, aux établissements hospitaliers, par exemple, dont l'autonomie administrative est presque complète.

Il serait dangereux, en raison de son extension possible, d'admettre un principe différent pour les associations syndicales forcées.

SECTION III. — ASSAINISSEMENT D'OFFICE

88. — Loi du 15 mai 1930. — Dans l'exposé des motifs de cette loi (35), les ministres, MM. Tardieu, Loucheur et Hubert exposaient : « Il existe à Paris environ 1.600 « voies privées, dont 1.200 ouvertes à la circulation. Ces « voies remontent à une époque plus ou moins ancienne, « antérieure, pour la plupart des cas, non seulement « aux récentes lois sur les lotissements, mais même au

(34) Voir Trib. Confl. 9 décembre 1899, Ass. synd. du canal de Gignac, D.P. 1901-3-42.

(35) Projet de loi relatif à l'assainissement d'office et au classement d'office des voies privées de Paris, n° 647, Sénat, 3 décembre 1929.

« règlement sanitaire de la Ville de Paris du 22 juin
« 1904. Créées sans autre règle que le caprice des con-
« structeurs ou la volonté d'un lotisseur beaucoup plus
« soucieux de mettre son terrain en valeur que d'assu-
« rer aux acquéreurs des lots des conditions normales
« d'hygiène, l'entretien en a, de plus, été trop souvent
« négligé par suite de l'incurie des propriétaires, de leur
« manque de ressources ou du défaut d'accord entre
« eux. Enfin, jusqu'au vote de la loi du 22 juillet 1912,
« l'autorité s'est trouvée presque désarmée, soit pour
« vaincre la résistance des intéressés, soit pour leur pro-
« curer les moyens d'exécuter les travaux nécessaires.

« Le bureau d'hygiène de la Ville de Paris venait
« d'entreprendre l'application de cette loi, lorsque la
« guerre éclata. La procédure engagée fut nécessaire-
« ment interrompue.

« Elle fut reprise à la fin des hostilités. Mais l'Admi-
« nistration se heurta à de nombreuses difficultés pro-
« venant, soit des exigences mêmes de la loi qui, tout
« en imposant aux propriétaires des obligations exor-
« bitantes du droit commun, prescrit néanmoins à l'Ad-
« ministration l'accomplissement de formalités assez
« longues destinées à garantir leurs droits, soit de l'inex-
« périence des syndics, soit, enfin, de la situation créée
« aux propriétaires par la guerre et par les mora-
« toires. »

Tel est l'exposé des motifs de la loi du 15 mai 1930, applicable à la Ville de Paris, mais dont les dispositions peuvent être étendues aux autres communes, sur leur demande, par décret en Conseil d'Etat.

La loi du 27 janvier 1928 (sur proposition de M. André MORIZET), avait accordé au préfet de la Seine le droit de prononcer par arrêté motivé le classement des rues

privées de Paris, qui ne pouvait antérieurement être opéré à Paris, qu'en vertu d'un décret en Conseil d'Etat. La procédure était encore trop complexe en cas de résistance d'un ou de quelques propriétaires (36).

« La Ville de Paris ne ressemble à aucune autre et ce n'est pas la mettre hors la loi que de lui donner une organisation municipale en rapport avec sa prééminence », avait dit M. de Marcère, rapporteur de la loi du 5 avril 1884, à la Chambre des députés.

Le décret-loi du 26 mars 1852 (dont les dispositions pouvaient être étendues par décret à d'autres communes) modifié par les lois du 10 avril 1912 et 27 janvier 1928 et le décret-loi du 14 décembre 1926, avait déjà fait une situation spéciale aux rues de la Ville de Paris. La loi du 27 janvier 1928 prévoyait d'autre part que les voies privées de Paris pourraient être classées par arrêté motivé du Préfet de la Seine, quand aucune déclaration contraire au projet n'aurait été produite à l'enquête et que l'avis du commissaire-enquêteur aurait été favorable (dans le cas contraire, il fallait un décret en Conseil d'Etat); l'Administration exigeait la mise en état de viabilité préalable, aux frais des propriétaires.

La loi du 15 mai 1930, permet à l'Administration d'exécuter elle-même les travaux, sans recourir à l'intermédiaire du syndic; elle n'est applicable qu'aux voies livrées à la circulation publique, tandis que la loi de 1912 concerne indistinctement les voies closes ou non à leurs extrémités.

Les travaux de premier établissement ou de grosses réparations ayant fait l'objet d'un arrêté d'injonction, pris en conformité des lois de 1902 et de 1912 et devenu

(36) Voir rapports de MM. Morizet (13 février 1930) et Mario Rouston (13 mars 1930) au Sénat.

exécutoire, l'Administration adressera par lettre recommandée aux propriétaires ou à leur syndic, s'il en a été désigné un, une mise en demeure d'avoir à exécuter dans un délai fixé les travaux reconnus nécessaires pour l'application des lois et règlements visés par l'art. 1^{er} de la loi du 22 juillet 1912. Cette nouvelle injonction prévendra les intéressés, que les travaux seront, à défaut d'exécution volontaire, effectués d'office aux frais des intéressés.

Les travaux de premier établissement sont ceux qui sont jugés nécessaires pour assurer la salubrité et la santé publiques. Les grosses réparations sont difficiles à définir, on pourrait, dans la mesure où elles peuvent être admises, suivre en cette matière, les règles de la jurisprudence, relatives aux habitations (art. 606 du Code civil).

Pour les travaux susvisés qui n'auraient pas fait l'objet d'un arrêté d'injonction, mais seraient reconnus urgents, l'Administration invitera la commission sanitaire et s'il y a lieu le Conseil départemental d'hygiène, à donner, dans les conditions prévues par l'art. 12 de la loi du 15 février 1902, relatif aux habitations insalubres, son avis sur la nature et l'utilité des travaux, et sur l'urgence de leur exécution. Si la commission sanitaire ou le Conseil départemental d'hygiène reconnaît l'urgence de ces travaux, une mise en demeure est adressée aux intéressés. Elle est susceptible du recours ouvert par l'art. 13 de la loi du 15 février 1902, mais ce recours devra être signé par le tiers au moins des intéressés et intenté dans le mois de la notification de la mise en demeure. Cette mise en demeure devenue définitive, l'Administration pourra procéder aux travaux.

Pour les travaux prescrits par le règlement sanitaire,

après la mise en demeure non suivie d'effet, l'Administration pourra y procéder aux frais des intéressés.

Les dépenses des travaux sont majorées de 5 % pour les frais généraux. Elles sont réparties par l'Administration entre les propriétaires de la voie ou des immeubles riverains, proportionnellement à l'intérêt de chaque propriété à l'exécution des travaux. Cette répartition est arrêtée par le préfet après enquête dans les formes des art. 7 et 8 de la loi du 22 juillet 1912.

Le remboursement des sommes dues est exigible sans intérêts, pour les travaux d'entretien courant, en une seule fois après l'achèvement des travaux, et en cinq annuités égales qui viendront à échéance de 12 mois en 12 mois, à compter de la date d'achèvement des travaux, pour les travaux de mise en état totale ou partielle. Les propriétaires peuvent toujours s'acquitter par anticipation.

Les propriétaires peuvent obtenir la pose gratuite de la canalisation d'éclairage (37) et des conduites d'eau et appareils de lavage, aux conditions où cette gratuité est accordée d'après les règles en vigueur. S'il faut établir un égout pour l'évacuation des eaux usées, au lieu d'une simple conduite d'évacuation, la moitié des frais d'établissement de cet égout reste à la charge de la ville et l'autre moitié à la charge des riverains (art. 5). Le recouvrement est opéré comme en matière de contributions directes sur états arrêtés et rendus exécutoires par le préfet.

89. — Classement d'office. — L'art. 11 de la loi du

(37) L'art 44 du décret-loi du 30 octobre 1935 modifiant le décret-loi du 16 juillet 1935 dispose que le propriétaire d'une rue privée ne peut s'opposer à l'installation de l'électricité aux frais et pour l'usage du riverain. *Journ. Off.*, 31 oct., p. 11677.

15 mai 1930, prévoit aussi le classement d'office des voies privées. Sur la demande de son conseil municipal, ou du préfet après avis du conseil municipal ou du conseil départemental d'hygiène, toute commune peut par décret en Conseil d'Etat, pris sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et du Ministre du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociale (actuellement c'est le Ministre de la Santé publique), être soumise à la loi du 15 mai 1930.

Lorsque le décret d'extension est intervenu et qu'il y aura lieu de classer d'office une voie privée, il sera établi un plan d'alignement. Le dossier sera ensuite soumis à une enquête dans les formes du décret du 2 mai 1936. L'instruction terminée, le préfet prendra par arrêté la décision de classement.

Si le maire s'abstenait d'employer ce moyen, le préfet après l'en avoir requis pourrait y procéder lui-même.

Le classement incorpore de plein droit au domaine public tous les terrains non clos ni bâtis, compris entre les alignements approuvés. Les travaux de viabilité et d'assainissement peuvent être immédiatement exécutés. La ville peut recouvrer la part de dépense mise à la charge des riverains. Le droit des propriétaires se résout alors en une indemnité (la valeur de la voie est le plus souvent purement nominale) qui à défaut d'entente amiable est fixée suivant les dispositions des lois sur l'expropriation. Les terrains bâtis ou clos devront être expropriés suivant les règles ordinaires de l'expropriation.

Si les voies classées sont postérieures au règlement sanitaire de la commune, celle-ci exécutera les travaux de viabilité et d'assainissement prescrits par le règlement. La dépense, déduction faite de la canalisation

d'éclairage, est fixée à une somme forfaitaire, conformément au tarif des marchés de la commune et majorée de 5 %. Elle est répartie entre les propriétaires dans les conditions prescrites par l'art. 2. Le recouvrement se fait comme il est indiqué à l'art. 5.

Les voies classées, antérieures au règlement sanitaire, sont aussi aménagées par la ville. La dépense est réduite des frais d'installation de l'éclairage public, mais aussi de ceux qui sont afférents aux conduites d'eau et aux appareils de lavage.

Si la ville estime, dans l'un ou l'autre cas, qu'il y a lieu d'établir un égout visitable, la moitié des frais est à la charge de la ville et l'autre moitié est à recouvrer sur les riverains.

A partir de la décision de classement, la ville assumera les frais d'entretien de la voie, mais elle reste juge de l'époque à dater de laquelle les travaux prévus seront exécutés ; elle devra les effectuer avant l'expiration d'un délai de 6 ans (le projet de loi portait « dix ans »).

Donc, en résumé, la ville qui est soumise à la loi du 15 mai 1930, peut procéder elle-même à l'assainissement des voies ouvertes au public et en recouvrer la dépense sur les intéressés. Elle peut aussi classer d'office cette voie et imposer aux propriétaires les frais de viabilité et d'assainissement de la voie. A compter du classement, les frais d'entretien sont à sa charge.

90. — L'extension de la loi du 15 mai 1930 à d'autres communes que Paris, nécessite un décret en Conseil d'Etat sur avis favorable des Ministres de l'Intérieur et de la Santé publique. Le Conseil d'Etat exige la production des raisons spéciales qui justifient l'extension de la

loi en dehors de la simple affirmation générale, mais insuffisante, de l'intérêt que présentent les dispositions de cette loi pour assurer l'assainissement des voies privées. Le Conseil d'Etat exige aussi que le projet soit, ainsi qu'il est procédé pour l'extension des dispositions du décret-loi du 26 mars 1852, relatif aux rues de Paris, soumis à une enquête dans les formes du décret du 2 mai 1936.

Les dispositions de la loi du 15 mai 1930 devront être modifiées, soit pour tenir compte des circonstances particulières à chaque commune, soit pour réserver celles des dispositions propres à la ville de Paris et qui ne peuvent être étendues ailleurs. Les prescriptions du règlement sanitaire départemental prévu par l'art. 1^{er} de la loi du 15 février 1902, modifié par décret-loi du 30 octobre 1935, demeureront applicables, ainsi que les règles et usages propres à cette ville, à l'exclusion des dispositions du règlement sanitaire de la ville de Paris.

CHAPITRE III

LOTISSEMENTS ET PLANS D'AMÉNAGEMENT DES VILLES

91. — « Pendant des siècles, presque partout, l'im-
« prévoyance a été de règle en matière d'édilité et d'hy-
« giène ; les agglomérations humaines se sont formées
« au hasard des circonstances et se sont développées
« suivant les besoins, sans règles préalablement établies
« et sans souci de l'avenir... Ce n'est alors qu'à coup
« de millions, qu'on peut mettre un peu plus d'air et
« de lumière dans les quartiers qu'il serait bon de dé-
« truire entièrement. La rareté des terrains à bâtir et
« leur prix de revient, dus à l'augmentation de la popu-
« lation, ainsi qu'à la spéculation, font refluer vers les
« environs les ménages avides d'un peu plus d'air... Les
« champs, les parcs et les bois, jadis voués à la culture
« ou à l'agrément, prennent également, à leur tour, une
« valeur grandissante qui incite leurs possesseurs à les
« livrer au morcellement... Afin de mettre le lotissement
« à la portée des acquéreurs, des rues sont tracées, ré-
« pondant en apparence aux besoins futurs de la circu-
« lation, mais ne comportant parfois aucun travail de
« mise en état de viabilité... Les citadins, sortis par un
« beau soleil, attirés sur place par d'alléchantes affiches,
« ne prévoient pas les inconvénients pouvant résulter,
« dans l'avenir, de cette situation ; le chemin embryon-

« naire est, d'ailleurs, encore uni et couvert de verdure;
 « ils se laissent donc séduire et s'empressent d'acquérir
 « le coin de terre rêvé, tout fiers d'être désormais pro-
 « priétaires... Mais bientôt l'aspect a changé, la circu-
 « lation de quelques charrettes transportant des maté-
 « riaux a creusé des ornières ; l'eau stagne alors dans
 « les trous, quand elle ne vient pas de la faible crue d'un
 « cours d'eau voisin : le sentier jadis verdoyant est de-
 « venu un cloaque à peu près impraticable... Cependant,
 « tant bien que mal, on a bâti, sans se préoccuper, bien
 « entendu, des nivellements futurs, ni de l'impossibilité
 « d'obtenir des canalisations pour l'eau et l'éclairage...
 « Alors, les occupants de ces quartiers déshérités se re-
 « tournent vers la municipalité et invoquent leurs droits
 « de contribuables et d'électeurs, lui demandant de les
 « sortir de cette situation lamentable... La réponse est
 « toujours la même : « Syndiquez-vous, mettez vos rues
 « en état de viabilité et la commune les classera dans
 « la voirie urbaine »... Puis on se trouvera en présence
 « de constructions dont il faudra, quelquefois, déchaus-
 « ser les seuils ou bien plus souvent, enterrer les rez-
 « de chaussée. » (1)

Tel est le saisissant tableau que fit à la Chambre des députés, à la séance du 9 février 1914, M. Amédée CHENAL, auteur d'une proposition de loi tendant à régler l'ouverture des voies privées et la création de quartiers nouveaux.

Dans son rapport (2) 7250, M. Pierre DORMOY indiquait que « le lotisseur avait le privilège inconcevable, non
 « seulement de créer de véritables faubourgs sans auto-
 « risation, sans règle et au mépris de l'intérêt public,

(1) Rapport n° 3492, Chambre des Députés, 9 février 1914.

(2) Doc. Parl. la Chambre, *Journ. Off.*, 2 juin 1924, p. 511.

« mais encore de réaliser des bénéfices souvent considérables qui ne correspondaient ni à un travail fourni, ni à un risque couru. »

Cette situation scandaleuse, dont on a pu dire sans hyperbole qu'elle était indigne de notre civilisation, ne pouvait persister sans devenir un danger pour le pays tout entier. C'est à Paris que cette plaie prit le plus grand et plus dangereux développement.

L'émigration rurale due à « l'attrait irrésistible » — et combien illusoire ! — des grandes métropoles et contre laquelle toutes les tentatives de freinage ont échoué, avait posé dès avant la guerre l'angoissant problème de « l'Urbanisme ».

La destruction de près de 800.000 maisons pendant la guerre, et la cherté ou la rareté des terrains dans les banlieues des grandes villes, entraînèrent l'extension des villes assez loin de leur périphérie. On dut morceler pour les livrer à la construction, de vastes emplacements cultivés ou incultes appartenant à des particuliers. Les lotisseurs et marchands de biens sans scrupules, virent dans cette situation un moyen facile de réaliser d'énormes bénéfices. Achetant en gros et revendant au détail, sans se soucier en aucune façon d'aménagement des terrains très souvent insalubres ou perméables, ou inondables, les lotisseurs contribuèrent par leur cupidité, à l'acuité d'un phénomène déjà inquiétant par lui-même.

La loi du 14 mars 1919, votée rapidement après la fin des hostilités, resta inopérante. Elle fut le résultat des propositions présentées successivement par MM. SIEGFRIED (1908 et 1912), BEAUQUIER (1909) et CHENAL (1914), qui firent l'objet de rapports de M. CORNUDET à la Chambre et de M. MAGNY au Sénat. Les art. 1, 8, 11 visaient les lotissements et les autres dispositions concernaient les

plans d'extension et d'aménagement que les villes d'une certaine importance (plus de 10.000 habitants) devaient établir (3).

Cette loi n'eut aucun résultat, les prescriptions étant insuffisantes et dépourvues de toute sanction.

Le 7 mars 1922, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre un premier projet complétant la loi de 1919, un second projet fut déposé le 7 novembre. M. SIEGFRIED proposa une réforme dans le même sens. Ces projets et proposition firent l'objet des rapports de MM. CORNUDET et DORMOY à la Chambre et de M. LABOULBÈNE au Sénat. La loi fut votée le 13 juillet 1924 et promulguée le 19 juillet.

Cette nouvelle loi ne réglementait que les nouveaux lotissements. La loi du 15 mars 1928, dite : « Loi SARRAUT », se préoccupa des lotissements antérieurs qui continuaient de subsister dans des conditions très défectueuses. Des organismes administratifs et des subventions pécuniaires furent prévus pour l'aménagement de ces lotissements.

Ayant ainsi rapidement fait l'historique de cette nouvelle législation, nous allons en exposer succinctement les dispositions, en nous attachant plus particulièrement à celles qui régissent la voirie.

(3) Suivant une statistique faite au Ministère de l'Intérieur, le nombre des communes assujetties à l'obligation d'établir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, conformément à l'art. 1^{er} de la loi des 14 mars 1919, 19 juillet 1924 était à la date du 15 juin 1937, de 1.690, se décomposant ainsi :

Villes de 10.000 habitants et au-dessus : 363.

Communes en voie d'accroissement : 766.

Communes ayant demandé leur assujettissement : 119.

Stations balnéaires, maritimes, hydrominérales, climatiques, sportives : 115.

Agglomérations pittoresques, artistiques, historiques : 327.

Sur ces 1.690 communes assujetties, 261 seulement avaient obtenu au 15 juin 1937, la déclaration d'utilité publique du plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension qu'elles ont établi.

Les lotissements sont régis par les art. 11 à 16 de la nouvelle loi. L'art. 11 vise « *les groupes d'habitations ou lotissements* » ; l'art. 8 de la loi de 1919 ne parlait que « de groupes d'habitations », mais l'art. 1^{er} de ladite loi employait les deux expressions.

On se demande si les deux expressions se complètent ou si elles sont synonymes. Dans les textes, la préposition « et » et la disjonction « ou », sont tour à tour employées. Il semble que les deux termes aient eu aux yeux du législateur un sens différent.

Le Ministre de l'Intérieur, dans une réponse à la question écrite de M. Largier (4), définissait le lotissement : « une opération qui consiste de la part des sociétés, des associations, de particuliers ou d'établissements publics, à entreprendre ou à poursuivre la division d'un terrain en parcelles en vue de les vendre ou de les louer et avec la faculté d'y édifier des constructions à usage d'habitation ». Le rapporteur de la loi de 1924 à la Chambre le définissait « l'opération qui consiste à subdiviser en parcelles, tout ou partie d'un fonds acquis à titre gratuit ou onéreux, avec ou sans intention de l'aliéner et à tracer ou projeter des voies en vue de la location ou de la vente de ces parcelles ». Il est donc caractérisé par la division d'un terrain en parcelles, le tracé de voies, l'intention de vendre ou de louer en vue d'élever des constructions.

La loi de 1919-1924 n'est donc pas applicable à des terrains qui ne sont pas destinés à être vendus ou loués (5), notamment à ceux qui, dépendant d'une succession, feraient l'objet d'un partage entre héritiers.

(4) *Journ. Off.* 17 avril 1931, Doc. parl. Chambre, p. 2563.

(5) *Déc. Min. Int. Journ. Off.* 14 nov. 1931, Chambre, p. 3872.

Elle n'est pas applicable aux terrains sur lesquels il ne doit pas être édifié de maisons d'habitation.

L'opération qui consiste de la part d'un propriétaire d'un immense domaine, à partager celui-ci en plusieurs lots d'une vaste étendue, alors même que les acquéreurs auraient le droit d'y édifier une construction, ne constitue pas l'opération du lotissement. C'est une pure question de fait que les tribunaux auront à résoudre en cas de contestation : « attendu que le prévenu, en admettant même qu'il ait, en louant par portions assez étendues et non par petites parcelles, créé un lotissement, ne cherchait pas à créer des groupes d'habitations et qu'il n'avait donc pas à remplir la formalité de l'art. 8 (6).

C'est à des préoccupations d'ordre hygiénique et esthétique qu'a voulu satisfaire le législateur et c'est la solution consacrée par l'Administration et par la jurisprudence (7). « A notre avis, si les lotisseurs de terrains non destinés à l'habitation veulent se mettre sûrement à l'abri des sanctions prévues par la loi de 1924, ils doivent insérer dans les actes de vente une clause stipulant que les acquéreurs des diverses parcelles comprises dans le lotissement ne pourront y édifier de construction propre à l'habitation ». « Une autre interprétation aboutirait à des conséquences inadmissibles, elle aurait pour effet d'interdire, sans la mise en œuvre de la procédure de la loi de 1924, la vente par parcelles d'un domaine exclusivement agricole pour la création de jardins ouvriers ou pour la culture maraîchère. Ce serait entraver le développement des œuvres tendant à favoriser l'ac-

(6) Trib. simple police Longjumeau, 5 nov. 1925 (Bull. lotiss., avril 1926).

(7) Circulaires, 29 novembre 1924 (Ministre de l'Intérieur), 30 juin 1927 (Ministre de la Justice).

Journ. Off. 3 février 1932, ch. p. 308, Décision Min. Int.

cession des petits cultivateurs à la propriété rurale » (8).

Selon M. FÉLIX (9), si une fois le terrain vendu avec la clause non *aedificandi*, les acquéreurs construisaient, la commune ou le département pourrait faire prononcer la nullité de la vente en démontrant que l'insertion de la clause dont il s'agit n'a été qu'un subterfuge pour violer la loi.

L'art. 11 de la loi de 1919-1924, vise uniquement les lotissements mis en vente ou en location pour la construction d'habitations. L'arrêté interdisant le morcellement d'un lotissement alors que les contrats de vente des parcelles stipulaient qu'aucune construction habitable ne pourrait être élevée sur ces parcelles, doit donc être annulé (10).

Pour qu'il y ait application de la loi de 1924, il faut qu'il y ait ouverture de voies nouvelles. Tout lotissement bordé par des voies déjà existantes échappe aux prescriptions de la loi de 1924, à condition que ces voies publiques ou privées soient pourvues d'eau et de moyens d'évacuer les matières usées (11).

Les obligations essentielles imposées aux lotisseurs, sont la création de voies d'accès aux parcelles loties, la distribution d'eau potable, l'évacuation des eaux et matières usées.

Le partage de quelques lots d'une propriété située au centre d'une agglomération et nécessitant la création d'une voie nouvelle, sera soumis à approbation, en raison même de l'ouverture de cette voie, alors que le

(8) Voir Cour de Cass. 7 mai 1927, D.H. 1927, p. 336, Le Droit Nouveau, 1^{er} août 1927.

(9) Extension et aménagement des villes, p. 134.

(10) Cons. d'Et. 9 décembre 1936, Sté Dreyfus, Gaz. Pal. 1937-1-304.

(11) Réponse du Ministre de l'Intérieur à question écrite de M. Lamoureux (quest. n° 1.740, *Journal Officiel*, 17 février 1925, D. Parl. Chambre, p. 910).

même morcellement fait en bordure de voies existantes, canalisées en eau potable et pourvues d'égouts, sans ouverture de voies nouvelles, ne paraît pas rentrer dans le cadre de la loi.

Les lotissements situés dans les communes, sur le territoire desquelles il n'existe pas d'égouts et de canalisations d'eau potable, satisfont aux prescriptions de la loi si, comme l'indique la circulaire du 29 novembre 1924, toutes les parcelles du lotissement sont pourvues d'eau et de moyen d'évacuer les matières usées ; en d'autres termes, il faut que les habitations à édifier puissent tout au moins être pourvues d'eau potable et de fosses septiques dans les conditions prévues par les règlements sanitaires pris en vertu de l'art. 1^{er} de la loi du 15 février 1902 (12).

La jurisprudence est très sévère au point de vue de l'interprétation des expressions « canalisations d'eau » et « égout ». La proximité d'une fontaine d'eau potable et l'existence de fossés servant à l'évacuation des eaux usées sont insuffisantes pour soustraire le lotisseur aux prescriptions de la loi : « attendu qu'il importe peu qu'ils disposent des fossés de la voie publique où peuvent s'écouler les eaux usées, si ces fossés n'ont pas le caractère d'égouts, qu'ils disposent aussi d'une fontaine publique à 70 mètres, si la canalisation ne va pas jusqu'au droit des maisons construites (13).

M. BONDE (14) critique cette exigence de l'ouverture des voies pour caractériser le lotissement. Il fait remarquer, à juste titre, qu'il suffit au lotisseur de ne pas en

(12) Rep. Ministre du Travail à question n° 2.164 de M. Chaussy, *Journ. Off.* 17 février 1925, p. 910.

(13) Trib. simple police cantons Nord et Ouest Limoges, 23 décembre 1926, D.H. 1927, p. 249.

(14) *Traité pratique de l'aménagement, de l'extension, de l'embellissement des villes et des lotissements.*

ouvrir pour ne pas être astreint à aucune des servitudes hygiéniques et esthétiques, aux réserves d'espaces libres, à la limitation de la hauteur des constructions fixée par le projet.

Si ces terrains à lotir sont situés en bordure d'une voie privée n'appartenant pas au vendeur, il semble que le lotisseur doive se rendre acquéreur de la voie privée, à moins qu'il n'obtienne que cette dernière soit grevée des servitudes nécessaires à l'application de la loi (15).

93. — Obligations des lotisseurs. — La loi de 1919-1924 impose au lotisseur, préalablement à toute mise en vente ou en location, des formalités permettant à l'Administration de s'assurer que le lotissement s'effectuera dans des conditions satisfaisant l'hygiène et l'esthétique.

Si la commune où le lotissement a lieu possède un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, le lotisseur est tenu de faire concorder avec ledit plan son projet de lotissement. Si la commune n'est pas assujettie, le lotisseur devra s'assurer qu'il n'existe pas de plan d'aménagement, puisque le § 3, 2°, de l'art. 1^{er} de la loi de 1919 modifiée par celle de 1924, prévoit que toute commune peut demander son assujettissement à la loi. Si le plan de la commune n'est pas encore déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat, le lotisseur ne peut être soumis à aucune obligation de conformité de son projet avec le plan en préparation.

Le lotisseur doit présenter un projet d'aménagement, un programme d'établissement du lotissement, un cahier des charges des ventes ou locations. Pour le plan, la loi exige le raccordement avec la voie publique et s'il y a lieu avec les canalisations d'eau potable et d'égouts. La

(15) Réponse Ministre Intérieur à M. Michel Missoffe, député, Question 12633, *Journ. Off.* 26 juillet 1927.

loi a voulu qu'à défaut de canalisations et d'égouts existants, les lotisseurs prévoient et établissent l'approvisionnement en eau et les évacuations par leur seul et propre moyen (16).

Bien que l'éclairage soit visé par l'art. 11, M. MONSARRAT pense qu'on ne peut l'exiger du lotisseur que si les voies publiques de la commune sont éclairées, auquel cas, les voies du lotissement devront être pourvues de cet éclairage dans les mêmes conditions.

Si le sous-sol est imprégné d'eau, le lotisseur devra en prévoir le drainage. Il devra aussi prendre toutes mesures pour éviter les affaissements ou éboulements de terrain, les inondations, etc.

L'installation de puits et de fosses septiques ou puits sards est légitime si la commune est dépourvue de canalisations (17).

Le cahier des charges des ventes ou locations devra stipuler les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques du groupe ou du lotissement. Il devra contenir les obligations des acquéreurs au point de vue de l'hygiène et de l'aménagement des lots, de l'entretien des routes et ouvrages s'il existe des voies privées.

Le lotisseur peut, d'autre part, insérer dans le cahier des charges toutes clauses non contraires à l'ordre public ou aux lois et règlements en vigueur : a) clause relative au genre de construction : clause dite « d'habitation bourgeoise », qui exclut la possibilité d'édifier des locaux à usage commercial ou industrie ; une clinique d'accouchement serait une entreprise commerciale, si

(16) Trib. simple police des cantons Nord et Ouest de Limoges, 23 déc. 1926, D.H. 1927, p. 249.

(17) Réponses du Ministre du Travail à M. Chaussy (*Journal Off.* du 17 février 1925, Doc. parl., p. 910) et du Ministre Tr. Pub. à M. Lamoureux (*Journ. Off.* 25 juillet 1925, D.P. D. 3489).

on en croit un jugement du Tribunal civil de la Seine (18); *b*) clause exigeant un mode de construction déterminé ou l'emploi de certains matériaux, fixant un style, déterminant les dimensions et la hauteur des maisons ; *c*) clause relative à la clôture : dans le projet d'aménagement de la commune du Vésinet, le programme des servitudes comportait pour tout propriétaire l'obligation de clore son lot dans le mois de son acquisition, et en cas d'inexécution dans ce délai, la ville ferait procéder à l'établissement de la clôture aux frais dudit propriétaire. Par un avis du 11 mai 1937, la Section de l'Intérieur, de la Justice, de l'Instruction publique, des Beaux-Arts et de la Santé publique du Conseil d'Etat, a estimé que cette obligation de se clore était légitime au titre de sujétion de droit civil résultant du cahier des charges spéciales à la commune du Vésinet, mais qu'elle ne « saurait être regardée comme liée aux nécessités de l'aménagement et de l'embellissement » ; *d*) clause relative aux eaux et fosses d'aisances; *e*) clause relative aux plantations ; *f*) clause relative au remboursement des frais d'aménagement. Le lotisseur reste néanmoins seul responsable des travaux à effectuer.

Le projet est déposé à la mairie avant toute mise en vente ou location et toute publicité. S'il y a plusieurs communes, il sera déposé dans toutes les mairies. Dans les 20 jours qui suivent ce dépôt, le projet est soumis au bureau d'hygiène (villes de plus de 20.000 habitants et villes d'eaux de plus de 2.000 habitants), ou à la commission sanitaire de la circonscription. Le projet est ensuite soumis aux délibérations des conseils municipaux intéressés. Une enquête a lieu, puis le projet est exa-

(18) Tribunal Civ. Seine, 29 juin 1926, Parc de la Muette, *Revue Juridique et fiscale de l'entreprise* 1926, p. 378.

miné par la « commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages » prévue par l'art. 4 de la loi. Le préfet doit approuver le projet par arrêté préfectoral dans le mois de l'enquête, à défaut de décision dans ce délai, le projet est réputé approuvé.

L'Administration (préfet ou maire) peut exiger des espaces libres à réserver dans une certaine proportion (sans aucune indemnité si la surface de ces espaces est inférieure au quart de la superficie totale ou si bien que supérieure au quart de la superficie totale, elle n'était pas supérieure à celle des terrains réservés par suite de l'application des règlements du plan d'aménagement de la commune (19).

Le maire, ou à son défaut le préfet, après avis de la commission départementale, pourra interdire le lotissement si le terrain est impropre à l'habitation ou si le lotissement porte atteinte à une réserve boisée ou à un site, s'il est dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation (zone de servitudes militaires, dans un périmètre de 100 mètres autour des cimetières, à proximité des établissements dangereux, incommodes ou insalubres de première classe, zones ayant une affectation spéciale par l'effet du plan d'aménagement d'extension de la commune).

Le préfet peut, sans excès de pouvoir, déterminer la hauteur maximum que ne doivent pas dépasser les constructions du lotissement (20). Les pouvoirs de l'Administration sont très grands ; le projet présenté par le lotisseur peut, en effet, contenir soit des lacunes, soit des dispositions interdites ; le maire, ou à son défaut

(19) Voir pour la dernière hypothèse, Trib. Civ. Brive, 23 déc. 1930, *Le Droit Nouveau*, 15 juin 1931.

(20) Cons d'Et. 2 août 1928, *Le Droit Nouveau*, 15 juin 1929.

le préfet, peut donc demander les modifications nécessaires : « attendu qu'il résulte de l'art. 11 de la loi du 19 juillet 1924, que les préfets auxquels la loi confère le pouvoir de donner ou de refuser leur approbation, et, dans ce dernier cas, de rejeter l'ensemble du projet qui leur est soumis, sont investis par voie de conséquence nécessaire, du droit de subordonner leur autorisation à l'exécution de conditions que peut commander l'intérêt général ; qu'il suit de là qu'en prescrivant, par son arrêté du 8 mai 1925, certains travaux non proposés par le lotisseur, le préfet de Seine-et-Oise n'a commis aucun excès de pouvoir (21) ».

Bien entendu, le contrôle de l'Administration ne peut s'exercer que sur les dispositions relatives à l'urbanisme, à l'hygiène et à la voirie.

Les modifications au projet primitif devront être soumises à la même procédure. L'art. 13 prévoit enfin la publicité du projet approuvé, par son dépôt à la mairie où le public pourra en prendre connaissance.

En vue de toute vente ou location, le lotisseur doit d'abord établir le cahier des charges prévu par le § 4 de l'art. 11 et le déposer à la mairie. Il ne peut consentir de vente ou de location qu'après avoir exécuté les travaux prévus au projet, à moins qu'il n'ait obtenu du préfet une dispense spéciale à ce sujet (art. 12).

Le législateur a exigé l'insertion dans les cahiers des charges et contrats de vente ou de location des mentions et des clauses suivantes : *a)* clauses stipulant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques du lotissement ; *b)* indication en substance dans tous les actes de vente ou de location des conditions du cahier des

(21) Cour de Cass. Req. 2 avril 1927, Voir D.P. 1928-1-37 et note M. Geo Minvielle.

charges et de la décision approbative du projet ; c) mention doit être faite, dans l'acte, du certificat délivré par le maire, conformément à l'art. 14 et un exemplaire de ce certificat doit être annexé à l'acte. Toutes autres clauses, licites en droit commun, sont facultatives.

Les ventes peuvent être fermes, elles sont alors soumises aux règles civiles de la vente. Elles peuvent aussi être faites sous forme de promesses de vente synallagmatiques ou unilatérales. Dans le cas de promesse synallagmatique de vente, en vertu de l'art. 1589 du Code civil, la propriété est transférée au loti au moment de l'intervention du contrat ; c'est une vente sous condition résolutoire : le respect par le loti des obligations de son contrat.

La promesse unilatérale de vente (location-vente, art. 13), ne comporte pas, en droit commun, engagement du loti d'acquérir et l'acquisition peut avoir lieu plusieurs années après. La loi du 30 juillet 1930 a complété l'art. 1589 du Code civil par la disposition suivante : « Si cette promesse de vente s'applique à des terrains déjà lotis ou à lotir, son acceptation et la convention qui en résultera s'établiront par le paiement d'un acompte sur le prix, quel que soit le nom donné à cet acompte et par la prise de possession du terrain. La date de la convention, même régularisée ultérieurement, sera celle du versement du premier acompte ».

Le § 1 de l'art. 12 de la loi de 1919-1924 dispose que : « la vente ou la location des terrains compris dans un lotissement ainsi que l'édification de constructions ne pourront s'effectuer qu'après... la réalisation des travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement indiqués au projet. Toutefois, le préfet pourra autoriser les ventes, locations et édifications avant la réalisation

desdits travaux sous la garantie certaine de leur exécution. Il pourra, le cas échéant, autoriser leur exécution par section. »

Lorsque le terrain à lotir a été acheté par une société d'épargne, il y a lieu de distinguer deux hypothèses. Si la société a acquis un terrain en dehors de tout lotissement et entreprend de le lotir elle-même entre ses adhérents, elle peut, si les statuts l'y autorisent, être tenue comme tout lotisseur, de réaliser les travaux d'aménagement. Si au contraire, la société d'épargne acquiert un terrain dépendant d'un lotissement préexistant, en vue de le répartir exclusivement entre ses adhérents, seuls les lotisseurs de qui elle tient son acquisition sont tenus des obligations résultant des art. 11 et 12 de la loi (22).

Au regard de l'Administration, le lotisseur est seul tenu de l'exécution des travaux, mais le cahier des charges des ventes peut stipuler que ces travaux resteront à la charge des acquéreurs et que ceux-ci devront en rembourser le montant. A défaut de cette clause, le lotisseur ne peut pas demander aux acquéreurs le remboursement desdites dépenses en invoquant le principe du mandat ou de la gestion d'affaires ou celui de l'enrichissement sans cause.

94. — Voirie. — Les voies ouvertes dans les lotissements dont la création ou le développement sont postérieurs à la loi de 1919-1924, sont soumises à toutes les règles qui régissent toutes les voies privées et au régime spécial des art. 11 et suivants de la loi. Les voies des lotissements antérieurs au 19 juillet 1924, peuvent bénéficier des avantages de la loi Sarraut.

Les cahiers des charges des ventes des terrains lotis

(22) Réponse du Garde des Sceaux à M. Mazurier (*Journ. Off.* 11 décembre 1925, Sénat quest. 6961).

détermineront la propriété des voies. Mais celles-ci ont pu faire l'objet d'un plan d'alignement approuvé, le lotisseur s'étant engagé à en céder la propriété à la commune. Dès qu'elles sont ouvertes, ces voies appartiennent à la voirie urbaine, puisque par définition, il y a agglomération. La décision fixant les alignements a incorporé, *ipso facto*, au domaine public communal, les terrains non clos ni bâtis.

Une commune peut incorporer dans la voirie municipale certaines voies d'un lotissement qui ne sont pas pourvues d'un réseau d'alimentation en eau, bien que le lotisseur, aux termes du cahier des charges, soit tenu d'exécuter les travaux nécessaires ; le préfet, en vertu de ses pouvoirs de tutelle, peut refuser le classement ou exiger que ces voies soient préalablement aménagées dans les conditions prescrites pour les voies publiques communales. L'incorporation au domaine public des voies du lotissement, ne saurait dégager le lotisseur de son obligation d'assurer l'exécution des travaux de distribution d'eau (23).

Si le cahier des charges ne contient pas de disposition relative aux voies, on doit présumer que le lotisseur a entendu s'en réserver la propriété.

Si le cahier des charges stipule que les acquéreurs des lots seront propriétaires de la voie, il faut distinguer trois cas : a) la propriété peut être morcelée avec droit de servitude de passage sur les autres parcelles ; c'est un régime analogue à celui des chemins d'exploitation : chaque loti est propriétaire de la voie au droit de son immeuble, jusqu'à l'axe de la rue ; b) tous les lotis peuvent être propriétaires en commun de la voie ; c'est un

(23) Rép. Min. Intér. à M. Mendès-France Député, *Journ. Off.* 29 août 1936.

régime analogue à celui que la jurisprudence admettait pour les chemins d'exploitation avant la loi du 20 août 1881, régime de propriété indivise, auquel on doit appliquer les conséquences que la jurisprudence antérieure à 1881 admettait pour les chemins d'exploitation ; c) enfin, troisième hypothèse, les lotis ont pu constituer une association syndicale pour gérer leur propriété divise ou indivise des voies, ils ont pu aussi constituer cette association en vue de lui transférer la propriété de la voie.

Si la voie privée du lotissement a été classée dans la voirie communale, les lotis bénéficieront sur elle de tous les droits dont jouissent les riverains des voies publiques.

Si la voie a été conservée en propriété par le lotisseur, le cahier des charges devra préciser les droits des lotis. Par destination, la voie est grevée d'une servitude de passage au profit des lotis, mais l'art. 698 du Code civil qui met à la charge du propriétaire du fonds dominant les travaux nécessaires au maintien de la servitude, pourra être écarté par le cahier des charges. Au regard de l'Administration, le lotisseur n'en restera pas moins responsable de l'entretien des voies. Lorsque la voie séparative de deux héritages est commune aux propriétaires respectifs de ces deux héritages, l'art. 678 du Code civil relatif aux vues et accès ne s'applique pas ; cette jurisprudence s'appliquera en matière de lotissements.

Si chaque loti possède la section de la voie qui est située au droit de son immeuble, il doit bénéficier d'un droit d'usage aussi étendu que celui qui est accordé aux propriétaires de chemins d'exploitation.

Si la voie est la propriété indivise des lotis, chacun d'eux a sur elle un droit complet limité par le droit égal

des autres communistes. Il peut user à son gré de la voie, mais ne peut en changer la destination sans le consentement unanime des autres propriétaires.

L'Administration peut, comme sur toutes les voies privées, ordonner tous travaux nécessaires à l'assainissement de la voie, et si elle est ouverte au public, tous travaux destinés à assurer la sécurité de la circulation.

Pour les lotissements postérieurs à la loi de 1924, les voies privées doivent être raccordées à la voie publique; elles doivent être pourvues d'égouts ou de canalisations d'eau potable si les voies publiques en sont pourvues (24). Les travaux de viabilité devront être exécutés conformément au projet d'aménagement du lotissement approuvé par le préfet. Ce dernier ne saurait, sans excéder ses pouvoirs, exiger des travaux inutiles à la viabilité ou à l'hygiène. L'art. 4 du décret du 11 avril 1928 rendu pour l'exécution de la loi Sarraut du 15 mars 1928, exige que les voies des lotissements défectueux qui bénéficient des subventions de l'Etat en vertu de cette loi, devront satisfaire aux conditions prescrites pour le classement des voies urbaines. L'art. 9 précise les conditions d'installation des canalisations d'eau, de gaz et d'électricité dans ces lotissements.

Les riverains des voies privées des lotissements doivent, pour toute construction en bordure, obtenir la délivrance par le maire de l'alignement conforme au plan approuvé et d'un permis de construire dans les

(24) Cons. d'Et. 24 janvier 1934, Annales de la Direction des Eaux et du Génie rural, 1935, p. 247. — Un lotisseur ne peut être dispensé du raccordement avec les canalisations d'eau potable et les égouts que s'il n'existe pas de canalisations dans la commune, ou si des circonstances notamment la différence de niveau ou la distance, s'opposent à ce raccordement, ou si, pour l'alimentation en eau potable, cette alimentation est assurée d'une façon satisfaisante par les moyens prévus au programme d'aménagement du lotissement.

conditions prévues par l'art. 11 de la loi du 15 février 1902.

Il est hors de doute que la délivrance de cet alignement a pour but de déterminer exactement les limites de la voie, mais qu'il ne saurait avoir les mêmes conséquences que celui qui est prévu pour les voies publiques.

Nous étudierons au chapitre suivant les sanctions civiles des prescriptions de la législation spéciale sur les lotissements, et au titre III, leurs sanctions pénales.

95. — Lotissements défectueux. — Signalons que la loi du 15 mars 1928, dite « Loi Sarraut », a eu pour objet l'aménagement des lotissements antérieurs au 19 juillet 1924 ou au 1^{er} juillet 1926 (s'il s'agit de lotissements occupés par les sociétés d'épargne), créés exclusivement en vue de l'habitation et principalement affectés à la construction de maisons familiales ou individuelles à l'exclusion des lotissements de luxe, et qui ne se trouvent pas placés dans les mêmes conditions de viabilité, d'assainissement et d'hygiène que les agglomérations voisines de même importance (Règlement d'administration publique du 11 avril 1928 (25)).

Cette loi a prévu un nouveau type d'associations syndicales forcées et une caisse départementale qui leur fait des prêts. L'Etat leur a alloué en outre des subventions très importantes.

96. — Plans d'aménagement des villes. — Signalons enfin qu'en vertu de l'art. 10 de la loi des 14 mars 1919 - 19 juillet 1924, les propriétaires et locataires des immeubles atteints par l'exécution totale ou partielle du plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension,

(25) *Journ. Off.* 13 avril 1928, p. 4.235 ; 17 avril 1928, p. 4414.

approuvé et publié de la ville de la situation de l'immeuble, sont tenus, avant d'édifier de nouvelles constructions ou d'effectuer des travaux confortatifs aux bâtiments existants, de demander la permission de construire à l'autorité administrative compétente. Ils devront se conformer aux alignements fixés par application du plan. Cette permission de bâtir est indépendante du permis de construire prévu par l'art. 11 de la loi du 15 février 1902, qui devra être demandé conformément aux règles en vigueur.

Lorsque la construction doit être édifiée en bordure de voies ou places non encore ouvertes et simplement projetées dans le plan d'aménagement, la demande doit être soumise au Conseil municipal, qui décidera si la commune est en mesure d'effectuer dans le délai de quinze ans les travaux prévus. La décision du Conseil municipal doit intervenir au cours de la session ordinaire qui suit le dépôt de la demande, l'inobservation de ces prescriptions donne droit à une indemnité au demandeur lésé (26).

97. — *Rétroactivité de la loi de 1924.* — La loi du 19 juillet 1924, en vertu de la jurisprudence de la Cour de Cassation, a été déclarée applicable aux lotissements en cours. Dans la circulaire interministérielle du 29 novembre 1924, le Gouvernement avait déjà pris parti pour la rétroactivité. Dans une consultation donnée le 20 janvier 1925 à la Chambre Syndicale des Lotissements, M. DE MONZIE se prononçait pour la non-rétroactivité.

(26) Cons. d'Et. Ville de Perpignan, 2 décembre 1936, Gaz. Pal. 1937-1-226. — Cons. d'Et. 2 mars 1928. — Cons. d'Et. 24 juillet 1931. — Un maire ne peut refuser une autorisation de bâtir tant que le plan d'aménagement n'a pas été déclaré d'utilité publique et publié, mais le maire est en droit de signaler au propriétaire les réserves que comportent les circonstances de fait.

Art. 11 : « ...associations qui entreprennent ou qui « *poursuivent* » la création ou le développement... ».

MM. TALAMON et LALOU (D. P., 1926-2-) se prononcent dans le même sens. Les auteurs favorables à la rétro-activité tirent argument du caractère d'ordre public de la loi ou du terme « *poursuivre* » de l'art. 11 qu'ils considèrent comme synonyme de « *continuer* ». M. OUALID préconisa une solution intermédiaire : l'administration ne devra exiger l'accomplissement des prescriptions légales que pour les parties non aliénées des lotissements en cours, lorsqu'elles présentent une certaine importance.

Dans ses arrêts du 2 avril 1927 (affaires Mabereau [27] et Bonmarchand [28]), la Cour Suprême a décidé que les prescriptions de la loi de 1924 étaient applicables aux opérations de lotissement se poursuivant depuis le 19 juillet 1924.

M. MINVIELLE estime que cette théorie crée une situation très grave et souvent injuste pour les lotisseurs qui, pour pouvoir vendre les quelques parcelles restantes de leur domaine morcelé, doivent remplir toutes les formalités et exécuter tous les travaux prévus par la loi. Ne pourrait-on pas, dans ce cas, invoquer l'enrichissement sans cause par exercer une action récursoire contre les lotis dont les contrats sont antérieurs à la loi de 1924 et ne prévoyaient pas le remboursement des travaux mis à la charge du lotisseur ? M. FÉLIX estime que l'enrichissement n'est pas sans cause, puisqu'il résulte de la loi.

M. MINVIELLE (29) critique vivement cette loi pour les nombreuses atteintes aux principes traditionnels de notre droit, qu'elle a consacrées (principe de la non-

(27) D.H. 1927, p. 271, Dissertation *Géo Minvielle*, D.P. 1928-1-37.

(28) D.H. 1927, p. 271.

rétroactivité, effet relatif des conventions battu en brèche par l'art. 14 de la loi qui reconnaît à la commune ou au département le droit de poursuivre la nullité des actes de vente). Il fait en outre remarquer qu'en voulant protéger les lotis, la loi a manqué son but : 1° le prix de vente des terrains a augmenté ; 2° en vertu de l'art. 14, ils peuvent être dépossédés contre leur propre gré à la suite de l'action en nullité intentée par la commune ou le département lorsque le lotisseur ne remplit pas ses obligations.

Ces dernières critiques sont, nous semble-t-il, trop sévères. Les sanctions prévues, pour être efficaces, devaient être exorbitantes du droit commun. Il n'est d'ailleurs pas mauvais, à notre avis, que les lotis soient également indirectement atteints par elles, car sans aucun doute, leur négligence ou leur sottise a été une des causes de l'extension du scandale auquel la loi de 1924 a heureusement mis un terme.

(29) Traité pratique des lotissements, 1928, p. 85.

ADDITIF

La jurisprudence la plus récente s'attache plus particulièrement aux opérations d'une « réelle envergure », c'est-à-dire effectuées par des marchands de biens professionnels, et rejette l'ouverture de voies nouvelles comme condition nécessaire de l'existence d'un lotissement (cf. : Cass. Crim. 27 Juin 1929. S. 30-1-154. D.P. 30-1-77. Grenoble, 18 Novembre 1929. S. 30-2-69 et après pourvoi Req. 12 Déc. 1932. S. 33-1-66 et D.P. 33-1-309).

La circulaire du 31 Mars 1933 du Ministre de l'Intérieur, adopte cette jurisprudence mais maintient cependant les réserves indiquées dans la circulaire précédente du 29 Novembre 1924, pour les opérations effectuées le long de voies publiques pourvues des aménagements désirables.

Signalons enfin que le décret-loi du 8 Août 1935 dans son art. 1^{er} dispose : « les lotissements de terrains sur lesquels l'édification de constructions à usage d'habitation est interdite, devront, préalablement à toute mise en vente et à toute publicité, obtenir l'autorisation administrative prévue par l'art. 11 de la loi des 14 Mars 1919 et 19 Juillet 1924 ». Les obligations diverses qui peuvent être imposées au lotisseur en vertu de l'art. 11 de la loi de 1919-1924 peuvent lui être imposées, même s'il ne s'agit que de lotissements-jardins.

CHAPITRE IV

CONTENTIEUX

SECTION I. — EXÉCUTION D'OFFICE DES RÈGLEMENTS DE POLICE

98. — Nous avons passé en revue dans ce titre les nombreuses interventions administratives dans la réglementation et la surveillance des voies privées. Il convient d'étudier maintenant les sanctions de l'action administrative.

Examinons tout d'abord les moyens d'exécution de l'injonction administrative (30).

Le maire peut, en vertu de son pouvoir de police, accomplir des actes juridiques ou employer la force publique, mais ce dernier mode d'exécution est exceptionnel. Normalement, les actes de l'autorité administrative ne sont pas susceptibles d'exécution d'office ; la sanction normale de leur inobservation est la sanction pénale de l'art. 471, § 15, que nous étudierons au titre IV. Pour faire respecter ses décisions, l'autorité de police doit donc recourir aux tribunaux judiciaires (expulsion d'une personne, démolition d'un immeuble) ou poursuivre les contrevenants en simple police.

(30) « Les pouvoirs du Maire » par Girolami, Goldenberg et Maurice Hersant, Ed. 1935, La vie Communale et départementale.

Si les arrêtés et les poursuites judiciaires ne suffisent pas, parce que le trouble est grave et soudain et qu'il faut le faire cesser immédiatement (manifestation publique) ou parce que la désobéissance à l'arrêté est persistante et que cette obstination entraîne un trouble qu'il est urgent de faire cesser, le maire peut faire assurer lui-même par la force matérielle le maintien ou le rétablissement de l'ordre. Il existe aussi des procédures spéciales pour assurer le respect de certaines décisions administratives (danger de ruine d'une construction, par exemple).

Donc, en règle générale, les arrêtés de police ne peuvent pas être exécutés d'office, sauf les cas d'urgence et d'absolue nécessité.

Le règlement de police ne saurait pas davantage prévoir des sanctions. « *Nulla poena sine lege.* » Le maire ne pourrait pas, par exemple, accroître les obligations des riverains d'une voie privée en décidant que les propriétaires seront solidairement responsables des travaux prescrits ; la solidarité n'est pas en effet prévue par la loi (31).

Nous rappelons que le maire doit respecter le principe de la liberté de choix des moyens au profit des administrés ; il ne doit que prescrire le but à atteindre.

Le maire ne pourrait pas, en cas de contravention des propriétaires de la voie privée ouverte au public aux obligations qu'ils ont dû assumer, décider que ces voies seront aussitôt fermées par des barrières posées par les agents de la commune. Ce serait là, en effet, d'une façon détournée, assurer l'exécution d'office des arrêtés de police. Une telle sanction n'est possible qu'en cas d'urgence et d'absolue nécessité. Si le maire n'obtient pas des par-

(31) Cons. d'Et. 3 juin 1910, D.P. 1912-3-53.

ticuliers un entretien suffisant de la voie pour en assurer la sécurité, il ne peut que faire poursuivre les propriétaires devant le tribunal de simple police ; si le défaut d'entretien aboutissait à des dangers graves et importants, il pourrait exceptionnellement assurer la fermeture de la voie (32).

SECTION II. — RECOURS CONTRE LES RÈGLEMENTS DE POLICE

99. — Nous avons exposé au chapitre IV du titre I, que par application du principe de la séparation des pouvoirs, on avait interdit aux tribunaux judiciaires de s'immiscer dans les fonctions exécutives. Pour protéger les administrés contre les abus de pouvoirs des administrateurs, on dut créer des juridictions administratives spéciales. Celles-ci, composées de magistrats différents de ceux des Cours et Tribunaux, constituent l'organe juridictionnel par lequel le pouvoir exécutif impose à l'Administration active, le respect du droit.

Nous ne retracerons pas l'historique de nos juridictions administratives et nous nous contenterons de rappeler les principes qui dominent leur fonctionnement.

La juridiction administrative peut être sollicitée de juger le fond d'un litige, de constater l'illégalité d'un acte ou de dire le sens d'un acte juridique. On distingue donc le contentieux de pleine juridiction ou contentieux au fonds, le contentieux de l'annulation, le contentieux de l'interprétation.

Les règlements de police que nous avons étudiés au

(32) Cons. d'Et. 18 juillet 1919, Hirson, Rec. Leb. p. 646.

chapitre premier de ce titre, peuvent être déférés au Conseil d'Etat aux fins d'annulation (33). C'est une des voies de recours ouvertes aux intéressés. Ils peuvent aussi, ainsi que nous le verrons au titre III, devant les tribunaux de simple police, chargés de sanctionner les règlements administratifs, invoquer l'illégalité de ces règlements. Tandis que la décision d'illégalité prise par un tribunal répressif n'agit qu'*inter partes*, la décision d'annulation prononcée par le Conseil d'Etat vaut *erga omnes*. Le recours en Conseil d'Etat est donc plus efficace, mais nous verrons que le délai prévu pour l'intenter est, sauf exceptions, assez limité. Le recours pour excès de pouvoir n'est pas suspensif.

Pour exercer le recours pour excès de pouvoir, il faut qu'il s'agisse d'un acte de l'administration, que cet acte lèse un intérêt, qu'il n'y ait, pour obtenir satisfaction de l'intérêt engagé, aucun recours parallèle ; que le recours soit exercé dans les délais prévus par la loi. Pour que les actes administratifs attaqués pour excès de pouvoirs soient annulés, il faut qu'il y ait eu incompétence (34), vice de forme, violation de la loi ou détournement de pouvoir. En matière de règlements de police, c'est le détournement de pouvoirs qui est le plus fréquemment invoqué. Nous en avons cité maints exemples dans les chapitres précédents.

« Le détournement de pouvoir est le fait d'une autorité administrative qui, tout en accomplissant un acte

(33) Loi du 24 mai 1872, art. 9 confirmant la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat.

(34) Exemple d'incompétence : Cons. d'Et. 23 juin 1926. Si un maire peut, en vertu des lois de 1884 et de 1902 prendre les mesures nécessaires pour prévenir les épidémies et les maladies contagieuses, il ne saurait, sans excéder les limites de sa compétence, se substituer aux autorités qui sont spécialement chargées d'assurer l'hygiène dans les écoles publiques et privées en exécution de la loi du 30 octobre 1886.

de sa compétence, tout en observant les formes prescrites, tout en ne commettant aucune violation formelle de la loi, use de son pouvoir pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conféré, c'est-à-dire autres que la sauvegarde de l'intérêt général et le bien du service » (35).

Ainsi un maire ne peut pas utiliser ses pouvoirs de police pour la gestion du domaine privé de la commune ou pour régler un conflit entre deux propriétaires d'immeubles insalubres (C. d'Et., 22 mai 1931).

En matière de classement, d'ouverture, de déclassement de voies privées et publiques, les intéressés peuvent exercer le recours pour excès de pouvoir, si la décision a été prise en violation d'une disposition législative ou réglementaire, s'il y a eu, par exemple, omission de formalités substantielles. Par contre, la décision ne saurait être attaquée devant le Conseil d'Etat par la voie du recours de plein contentieux, notamment pour inopportunité ou inutilité du classement, mais elle pourrait l'être par voie du recours pour détournement de pouvoir si le requérant soutenait que la voie publique a été ouverte ou la voie privée classée dans un intérêt étranger à la voirie, dans l'intérêt exclusif d'un propriétaire (36).

En matière de police, au contraire, le Conseil d'Etat, a un très grand pouvoir d'appréciation. Chaque fois qu'un arrêté a été pris sans nécessité ou édicte des mesures attentatoires à une liberté publique définie, le

(35) Hauriou : « Précis de Droit Administratif », éd. 1933, p. 442.

(36) Cons. d'Et. 10 mai 1933, Raoux, Rec. Leb. p. 501. La commission départementale ne peut pas classer un chemin rural, non affecté à l'usage du public. Cons. d'Et. 4 mai 1937. Le Camus et Gabriel. La commission départementale ne peut pas classer comme chemin vicinal ordinaire le chemin dont la propriété est revendiquée par des particuliers ; elle doit surseoir à statuer.

Conseil d'Etat reconnaît le détournement de pouvoir et annule l'acte irrégulier.

En dehors du recours juridictionnel pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, les administrés disposent du recours hiérarchique. Du maire on en appelle au préfet, du préfet au Ministre de l'Intérieur. Il y a dans l'institution de la centralisation et dans la discipline hiérarchique, une vertu de justice qui bien souvent a suffi au fonctionnement de l'Etat.

La loi du 13 avril 1900, art. 24, § 4, fixe à deux mois le délai de tous les recours au Conseil d'Etat. Cette règle est entendue par le Conseil d'Etat, avec beaucoup de libéralisme. En fait, étant donné les divers tempéraments successivement apportés à la rigueur de cette règle, ce n'est que dans le cas où une décision individuelle explicite n'a pas fait dans les deux mois l'objet d'une réclamation contentieuse, hiérarchique, ou gracieuse, que le réclamant est forclos. Contre les décisions implicites de rejet, résultant du silence gardé par l'Administration pendant plus de quatre mois sur une réclamation d'un administré, il n'y a plus de délai (art. 3 de la loi du 17 juillet 1900). Pour les décisions explicites, le point de départ du délai est le jour où l'acte a été porté à la connaissance de l'intéressé par une démarche de l'Administration (notification, publication, démarche de l'Administration). Pour la computation du délai, on ne compte ni le *dies a quo* ni le *dies ad quem*. Le recours hiérarchique intenté dans le délai de deux mois de la notification de la décision conserve le recours pour excès de pouvoir. Il en est de même pour le recours gracieux s'il tend à l'annulation et non à l'obtention d'une faveur équivalente.

SECTION III. — CONTENTIEUX DE PLEINE JURIDICTION

100. — Les tribunaux administratifs jouent ici le rôle de tribunaux judiciaires, ils constatent la violation d'un droit et en ordonnent réparation.

L'art. 13 de la loi du 15 février 1902 attribue aux Conseils de préfecture interdépartementaux la connaissance des recours contre les arrêtés des maires rendus en matières de logements insalubres en vertu de l'art. 12 de cette loi.

De même l'injonction prévue par le § 1^{er} de l'art. 4 de la loi du 22 juillet 1912 est susceptible d'être attaquée devant le Conseil de préfecture par la même voie de recours que celle prévue par l'art. 13 de la loi du 15 février 1902 (37). La mise en demeure prévue par la loi du 15 mai 1930 est susceptible de la même voie de recours, mais le recours n'est recevable que s'il est formé dans le mois qui suit la notification. Ce recours est suspensif.

Les tribunaux administratifs (Conseil de préfecture en premier ressort, Conseil d'Etat en appel) sont compétents pour juger les litiges nés de l'exécution des travaux publics (loi 28 pluviôse an VIII, art. 4), et les actions dirigées contre les départements, les communes et les établissements publics autres que les établissements nationaux, en réparation des dommages imputés à leurs services publics (décret du 5 mai 1934, art. 1^{er}, 1^o). Ils sont donc compétents pour tous les dommages résultant de l'exécution des travaux publics (travaux aux chemins ruraux non reconnus, travaux des associations syndicales autorisées ou forcées).

(37) Cons. d'Et. 7 novembre 1929, Epoux, Murat, Rec. Leb. p. 961.

En vertu des lois de 1865-1888 et de la loi du 22 juillet 1912, art. 8, § 3, ils sont en outre compétents pour les contestations relatives à la fixation du périmètre des terrains compris dans l'association, à la répartition et à la perception des taxes. Ils sont compétents pour statuer sur l'ensemble des contestations soulevées par les propriétaires contre les injonctions administratives concernant l'exécution des travaux.

Si le syndic était personnellement responsable, l'action devrait être intentée devant les tribunaux civils seuls. Il en serait ainsi si les travaux exécutés n'étaient pas prévus par l'acte de constitution de l'association ou si, par exemple, pour les associations forcées de la loi de 1912, il était procédé à des travaux de viabilité.

SECTION IV. — CONTENTIEUX DE L'INTERPRÉTATION

101. — La nécessité d'interpréter les actes administratifs peut se manifester dans des situations très diverses. L'interprétation peut constituer le fonds du litige pour une question préjudicielle : sens d'un arrêté d'alignement, par exemple, à l'occasion d'un procès devant un tribunal civil pour une question de propriété.

L'interprétation, pour les actes d'autorité, peut être donnée par l'autorité compétente (celle qui a fait l'acte ou celle qui l'a remplacée) ou *omisso medio* par le Conseil d'Etat. Pour les actes de gestion, seule la juridiction qui serait compétente pour les appliquer a le pouvoir de les interpréter. Ainsi, l'interprétation d'un acte dont la connaissance appartient au Conseil de préfecture, ne pourrait pas être demandée *omisso medio* au Conseil d'Etat, mais seulement en appel.

SECTION V. — SANCTIONS CIVILES ET ADMINISTRATIVES
DES PRESCRIPTIONS RELATIVES AUX LOTISSEMENTS

102. — La loi du 14 mars 1919 n'avait prévu aucune sanction contre les lotisseurs qui enfreindraient les prescriptions de cette loi, la loi du 19 juillet 1924 a comblé cette lacune. Nous étudierons au titre III les sanctions pénales prévues par cette loi.

Sanctions civiles. — Aux termes du § 2 de l'art. 14 de la loi du 19 juillet 1924 « du fait de l'inobservation des dispositions de la présente loi relatives aux groupes d'habitations et aux lotissements, la nullité pourra être poursuivie à la requête de l'acquéreur ou locataire ou, à son défaut, de la commune ou du département, aux frais et dommages du vendeur ou bailleur et ce, sans préjudice des réparations civiles ».

Les parties contractantes peuvent aussi agir en justice dans les conditions du droit commun, pour la sauvegarde des droits qu'elles tiennent de leurs contrats; les syndicats d'acquéreurs sont recevables à agir et leur action ne fait pas obstacle à l'action individuelle des acquéreurs lésés.

Dans un arrêt du 14 décembre 1927 (38), la Cour de Toulouse a obligé un lotisseur à effectuer les travaux de viabilité du lotissement, nonobstant un arrêté préfectoral l'autorisant à n'effectuer les travaux que dans un certain délai; la Cour estima que l'arrêté n'était pas opposable à l'acquéreur dont le contrat était antérieur.

Les auteurs divergent sur l'étendue du domaine d'application de l'action en nullité. Les uns estiment que le

(38) *Moniteur des travaux publics*, 16 février 1928, p. 7.

juge a un pouvoir d'appréciation et qu'il ne doit pas prononcer la nullité, même en présence de la violation dûment constatée des prescriptions légales (39). D'autres estiment que dès l'instant que l'action en nullité est exercée, le tribunal doit prononcer la sanction, sauf à examiner si la loi a été ou non véritablement violée.

Par application de la maxime : *nemo auditur propriam turpitudinem suam allegans*, on doit refuser au vendeur ou bailleur le droit d'invoquer la nullité des actes qu'il a passés, lorsqu'il n'a pas observé les prescriptions de la loi.

Les conséquences de l'action en nullité seront les mêmes que celles qui résultent de toutes les nullités. Bien que la question soit controversée, il semble que l'on doive admettre ici, le caractère absolu de la nullité prononcée, puisqu'il s'agit de prescriptions d'ordre public.

Sanctions administratives. — L'Administration peut refuser l'autorisation de construire (art. 12, § 2) ou interdire tout lotissement (art. 11, § 11).

L'art. 15 dispose par ailleurs : « La commune, ou à son défaut le département, pourra requérir l'expropriation, par décret en Conseil d'Etat des lotissements dont les terrains seraient mis en vente sans que le projet d'aménagement ait été préalablement soumis à l'instruction et à l'approbation prévues à l'art. 11 et sans que les travaux prescrits pour l'assainissement et la viabilité aient été exécutés. »

Les lotissement ainsi expropriés seront aménagés et revendus conformément à la loi du 31 octobre 1919 (40).

(39) Monsarrat : « Recueil général des lois et décrets », 1931, 10^e liv., p. 367.

(40) Loi autorisant les départements et les communes à acquérir des terrains et des domaines ruraux, à les lotir et à les revendre en vue de faciliter l'accession à la petite propriété des travailleurs.

Les communes et les départements auront la faculté de confier aux offices publics d'habitations à bon marché l'exécution des opérations qui précèdent.

Lorsque le maire et le préfet refusent d'accomplir les différents actes qui leur sont prescrits par la loi, les intéressés ont à leur disposition les recours hiérarchiques au préfet (art. 85 de la loi du 5 avril 1884) et au Ministre de l'Intérieur (décret-loi du 25 mars 1852, art. 6). Enfin, ils peuvent déférer à la censure du Conseil d'Etat (art. 9, loi 24 mai 1872), les actes qui seraient entachés d'excès de pouvoir.

TITRE III

LES VOIES PRIVÉES

SOUS LE RÉGIME DU DROIT PÉNAL

103. — L'art. 383 du Code pénal dispose : « Les vols
« commis sur les chemins publics emporteront la peine
« des travaux forcés à perpétuité, lorsqu'ils auront été
« commis avec deux des circonstances prévues dans
« l'art. 381 (1). Ils emporteront la peine des travaux
« forcés à temps, lorsqu'ils auront été commis avec une
« seule de ces circonstances. Dans les autres cas, la
« peine sera celle de la réclusion. »

Nous commençons par cette citation l'étude du droit criminel en ce qui concerne plus spécialement notre sujet, pour montrer tout l'intérêt que la qualification du lieu des infractions, présente pour les magistrats appelés à poursuivre ou à réprimer ces infractions. Le vol ordinaire (larcin, filouterie) ne constitue qu'un délit, tandis que les circonstances aggravantes prévues par les art. 381, 382, 383, 384, etc., le transforment en vol

(1) Les circonstances prévues à l'art. 381 sont : vol commis la nuit, vol commis par deux ou plusieurs personnes, port d'armes, violence ou menace de faire usage d'armes, port de l'uniforme de fonctionnaires civils ou militaires, etc...

qualifié, crime de la compétence de la Cour d'Assises.

Les chemins sur lesquels un vol a été commis sont considérés comme publics s'ils servent au passage journalier de tout le monde, si toute personne peut y accéder et y circuler librement. Peu importe qu'ils soient tracés sur une propriété privée et qu'ils appartiennent à des particuliers (2).

Nous voyons donc réapparaître ici le caractère de publicité du chemin dont nous avons déjà vu les nombreux effets dans les titres précédents.

Le chemin ouvert au public est présumé propriété communale à condition que cette publicité ne soit pas la conséquence d'un simple droit de servitude au profit des habitants de la commune. Cette réserve n'existe pas pour la qualification du vol qualifié ; il suffit qu'il s'agisse d'un chemin et qu'il soit public, quelle que soit la cause de cette publicité.

La jurisprudence n'étend pas l'application de l'art. 383 aux vols commis dans les rues des villes, faubourgs, bourgs et villages, alors même que ces rues formeraient le prolongement d'un chemin public (3). Le tribunal aura donc à définir l'agglomération, nouvelle qualification dont nous avons signalé l'intérêt, *supra* n° 10 (4).

Lorsque le prévenu soutient que l'infraction qui lui est reprochée n'existe pas, soit parce que la voie lui appartenait, soit parce qu'il bénéficiait sur elle d'un droit réel, il y a là une question préjudicielle qui doit être tranchée avant que soit rendu le jugement du fond.

(2) Cass. 28 février 1824, Rep. Dalloz, V° vol. n° 376.

(3) Crim. 24 juin 1880, Desmons, D.P. 80-1-307.

(4) Nous signalons que la Commission centrale de l'Automobile et de la Circulation générale près du Ministère des Travaux Publics est actuellement saisie d'un projet de modification du Code de la Route (art. 10) tendant à supprimer le mot agglomération dont le sens est trop imprécis.

Enfin, pour les contraventions à des règlements de police, le tribunal répressif a un droit de regard sur la légalité de ces règlements sur lesquels la censure des autorités hiérarchiques ou du Conseil d'Etat ne s'exerce pas toujours.

Ce titre comprendra :

Chapitre premier. — Qualification des voies et critérium de la publicité.

Chapitre II. — Exceptions et questions préjudicielles.

Chapitre III. — Contrôle de la légalité des règlements.

Chapitre IV. — Infractions.

CHAPITRE PREMIER

QUALIFICATION DES VOIES ET CRITÉRIUM DE LA PUBLICITÉ

104. — Il est de règle en droit pénal d'interpréter les textes restrictivement. C'est l'application de la maxime : « *Nulla poena sine lege* ». Les auteurs de droit criminel envisagent l'application de cette règle sous des points de vue différents. Les uns trop favorables à l'accusé préconisent une interprétation des textes, restrictive contre lui, mais extensive en sa faveur. FAUSTIN HÉLIE admet une théorie de juste milieu : l'interprétation doit être déclarative et ne peut être ni extensive, ni restrictive. Dans toute la mesure du possible, c'est à la lettre que les juges pénaux devront appliquer les textes dans leurs décisions.

Partant de ce principe, il y a lieu d'examiner la méthode à employer pour interpréter les dispositions des lois pénales qui emploient les différentes expressions sous lesquelles on peut désigner les voies privées. La jurisprudence de la Cour de Cassation exige que les tribunaux ne créent pas des distinctions altérant le sens de la loi. Quand le texte présente un sens clair et absolu, il doit être appliqué littéralement, sans que soient invoqués les motifs qui peuvent être donnés pour l'expliquer.

105. — *Art. 330 C. P.* — Ainsi, l'article 330 du Code pénal punit l'outrage public à la pudeur. La jurisprudence s'appliqua à définir le sens du mot « public » inscrit dans le texte.

Nous avons déjà indiqué au titre II, que la loi française et la police n'ont pas à atteindre ni le vice, ni l'acte immoral en soi. Elles ne répriment ou ne réglementent que l'immoralité qui s'extériorise, celle qui cause un préjudice social clairement déterminé, trouble l'ordre public.

L'art. 330 n'est pas une disposition de police destinée à assurer seulement la décence dans les lieux publics, mais à réprimer le scandale. La publicité à laquelle les tribunaux doivent s'attacher est donc ici des plus larges, elle dépasse considérablement celle que nous avons visée précédemment. Elle résulte en effet d'une manière absolue de la nature des lieux où l'acte incriminé s'accomplit. Il y aura publicité, même s'il n'y a eu aucun témoin, lorsque l'auteur aura négligé de se cacher, révélant ainsi son mépris de la pudeur publique (1).

La publicité existe par cela seul qu'à raison de la nature des lieux où l'acte immoral a été commis, cet acte a pu être aperçu, même fortuitement (2), si les témoins étaient spectateurs volontaires, il n'y aurait par contre plus de publicité et par suite, plus de délit (3).

Le délit existera toujours lorsqu'il aura été commis, même la nuit, sur une voie privée non close et accessible au public. Dans certaines circonstances cependant, l'outrage public à la pudeur commis sur une voie pri-

(1) Cass. 4 mars 1880, Marbrier, Sir. 81-1-44.

(2) Ch. crim. 20 décembre 1928, Le Droit Nouveau, 18 juillet 1930.

(3) Cour d'Appel de Paris, 11 octobre 1930, Le Droit Nouveau, 10 janvier 1931.

vée ne sera pas retenu par les tribunaux : ainsi si la voie n'était pas accessible aux regards du public, si elle appartenait à l'auteur et si le plaignant s'était introduit sans droit dans la propriété en trompant les précautions prises par le propriétaire (4).

Nous voyons ici que la qualification du lieu public est variable suivant les espèces. Les règles exposées ci-dessus pour l'interprétation des dispositions pénales ne peuvent pas s'appliquer à cette matière ; car par la nature des faits et par souci du respect de l'esprit de la loi, il est nécessaire de laisser aux tribunaux un large pouvoir d'appréciation des circonstances de l'affaire. L'interprétation littérale du texte serait impossible et le juge doit, à défaut de plus amples précisions, justifier sa décision par la seule considération du but poursuivi par la loi.

106. — *Art. 349, 350, 351, 352, 353 C. P.* — Ces articles du Code pénal punissent l'abandon d'un enfant ou d'un incapable. La peine varie suivant les conséquences de cet abandon, suivant la qualité des auteurs, mais aussi suivant le lieu de l'abandon. Ici encore, la qualité de voie privée peut présenter un intérêt pour la qualification de l'infraction, mais les tribunaux n'auront pas à tenir compte du caractère juridique du lieu ou de sa destination ; ce serait contraire à l'esprit de la loi (GARÇON cite un vieil arrêt de cour d'appel qui aurait appliqué cette théorie absurde : l'exposition d'un enfant dans une rue ne saurait jamais être réputée faite dans un lieu solitaire). Dans la célèbre affaire de l'enfant martyr Grégoire (Cour d'assises de la Seine, 24 mai 1897 ; Cour d'Assises de Seine-et-Oise après Cassation, 16 et 17 juillet 1897), l'exposition de l'enfant pendant la nuit, dans

une allée ouverte sur une rue fréquentée de Paris, a été considérée comme faite dans un lieu solitaire. La solution, dans ces sortes d'affaires, variera donc suivant l'heure, la saison, les circonstances.

107. — *Art. 381 à 386 C. P.* — Nous avons vu, *supra* n° 103, que les art. n° 381 à 383 punissent le vol qualifié qui est un crime, et que le lieu où il a été commis constitue un élément de cette qualification, une circonstance aggravante. Le vol, commis sur les chemins publics, est particulièrement grave parce qu'il crée un état d'insécurité générale. Le vol des grands chemins dans lequel s'étaient spécialisés les Cartouche, Mandrin et les Chauffeurs de la Révolution, se liait au brigandage et a toujours entraîné une aggravation de la peine.

Nous avons vu que la Cour de Cassation considérait comme chemins publics au sens de l'art. 383 les voies privées servant habituellement au passage du public. Certains auteurs ont cependant interprété le texte plus restrictivement et considéré comme chemins publics, ceux-là seuls qui étaient déclarés publics par l'autorité administrative ; les chemins privés ouverts au public étaient donc exclus. La jurisprudence n'a pas suivi cette théorie.

Respectant l'esprit de la loi, elle a, par contre, refusé la qualité de vol qualifié, au délit commis dans une rue. La victime n'est plus isolée, elle peut être secourue, le vol est moins facile et le danger est par conséquent moindre pour la vie sociale en général ; la sévérité de la loi pour des vols de cette sorte serait inutile, elle n'atteindrait pas son but. Dans certaines circonstances, il y aura lieu ici encore de tenir compte du

(4) Cass. 30 juillet 1863, Ravalec, Sir. 63-1-555.

caractère de solitude du lieu, la loi semblant exiger qu'il soit « désertique » (5).

Pour que le vol commis sur la voie publique soit un vol qualifié, il faut que l'objet volé soit transporté. Il en sera ainsi pour un simple vol de châle laissé dans un cabriolet abandonné momentanément par sa propriétaire (6), mais il n'en sera pas de même pour le vol d'un objet déposé sur la voie publique (matériaux, instruments agricoles, argent contenu dans un tronc placé à perpétuelle demeure sur une route (7).

La qualification doit être souverainement faite par le jury appelé à rendre le verdict. Le Président ne pourra pas poser la question dans les formes suivantes : « Le vol a-t-il été commis sur un chemin, qui bien qu'enclavé dans une propriété particulière est considéré dans le pays comme un chemin public, les étrangers à ladite propriété y ayant accès et droit de passage de nuit et de jour » ; la question doit être posée dans les termes de la loi : « Le vol ci-dessus spécifié a-t-il été commis sur un chemin public ? » (8).

Une voie privée dans un parc de château ou de villa pourra être considérée comme une dépendance de maison habitée, c'est-à-dire, selon les termes de l'art. 390 du Code pénal, une dépendance de bâtiment « qui sans être actuellement habité est destiné à l'habitation ». Cette circonstance entrera en ligne de compte dans la qualification de l'escalade et de l'effraction qui sont aussi des circonstances aggravantes du vol (9).

(5) Voir Garçon, Code annoté.

(6) Cass. 23 avril 1812, S. et P. chr D. Vol 363.

(7) Angers, 24 août 1827, S. et P. chr Culte 106.

(8) Cour d'Assises de Saint-Pierre, 16 septembre 1889, arrêt cassé par Ch. Crim., 23 novembre 1889 (B. 362).

(9) Voir également l'art. 389 pour l'enlèvement des bornes. La jurisprudence leur assimile les arbres servant de limites.

108. — *Art. 475, § 5, C. P.* — Nous avons signalé au titre II que les jeux et loteries visés par l'art. 410 du Code pénal échappaient à la surveillance de police de l'autorité municipale lorsqu'ils étaient privés, c'est-à-dire lorsque l'entrée du cercle était soumise à des règles compatibles avec le régime de société fermée qui doit être celui des cercles privés. L'article 410 du Code pénal punit la tenue d'une maison de jeu où le public est admis. L'art. 475, § 5, classe parmi les contraventions de simple police la tenue de jeux de hasard dans les rues, chemins, places ou lieux publics. Au point de vue des jeux et loteries, on doit distinguer les lieux publics par destination (cafés, auberges) et les lieux publics par nature. Les premiers sont soumis à l'art. 410 du Code pénal, les seconds sont soumis à l'art. 475, § 5. Ce dernier article a voulu réprimer l'industrie des individus qui dressent rapidement une table sur un chemin ou dans un coin de rue et y installent des jeux de hasard. Ces baraques foraines présentent beaucoup moins de danger que les tripots, parce qu'elles n'échappent que difficilement aux regards de la police.

Dans un arrêt Pelletant et Gauthier, la Cour Suprême a jugé qu'un lieu privé pouvait devenir public dans le sens de l'art. 475 lorsqu'il est ouvert à tous venants ; c'est un lieu public accidentellement, mais qu'il faut assimiler, pendant le temps où le public y est admis, à un véritable lieu public par nature (10). M. GARÇON critique l'application de l'art. 410 à un jeu de hasard tenu sur une place publique ; il ne pouvait en effet être question d'une « maison de jeu » et seul l'art. 475 était applicable. La jurisprudence semble avoir pris pour

(10) Cass. 18 novembre 1905, Pelletant et Gauthier, *Gaz. Pal.* 30 décembre 1905.

critérium de la qualification du lieu de l'infraction, le caractère de permanence et de continuité ; l'intention du législateur paraît ainsi respectée, mais on s'écarte du texte de l'art. 410 qui ne semble pas avoir fait du délit de jeu un délit d'habitude.

La jurisprudence est donc assez flottante et la doctrine ne l'est pas moins, mais en ce qui concerne les voies privées, il nous semble que logiquement, l'art. 475, § 5, seul, devrait s'appliquer, car l'expression de « voie » exclut toute idée de « maison », c'est-à-dire d'édifice. Pour définir le mot « maison », on peut rapprocher ce terme de celui d'« édifice », visé par l'art. 434 du Code pénal relatif à l'incendie volontaire et de la définition donnée par l'art. 390 du Code pénal relatif aux vols qualifiés qu'en langage courant on nomme « cambriolages ». La jurisprudence a étendu la définition de l'art. 390 à la qualification des « lieux habités » visés par l'art. 434 du Code pénal.

109. — *Art. 435 C. P.* — L'art. 435 du Code pénal qui punit la destruction volontaire par explosion, des édifices, digues, chaussées, magasins, véhicules, chantiers, voies privées et publiques et généralement tous objets mobiliers ou immobiliers a été révisé par la loi du 2 avril 1892 qui est intervenue à la suite de nombreux attentats criminels commis par les nihilistes et les anarchistes. Le second paragraphe de cet article, qui assimile à l'assassinat le dépôt dans une intention criminelle, sur une voie publique ou privée d'un engin explosif, est une des innovations de la loi du 2 avril 1892 ; le ministère public est dispensé de faire la preuve de la volonté criminelle de « meurtre » de l'auteur. M. GARÇON hésite cependant à appliquer la loi du 2 avril 1892

aux voies privées non ouvertes au public. Il admet d'ailleurs que devant le texte, l'extension à toutes les voies privées des dispositions rigoureuses de la loi est légitime. D'ailleurs, on peut facilement établir l'intention criminelle ou considérer la voie privée même close comme une dépendance de lieux habités (11) (il peut ne pas en être ainsi, s'il s'agit d'une voie rurale).

110. — Art. 437. — L'art. 437 punit la destruction des édifices, ponts, digues ou chaussées ou autres constructions que l'auteur savait appartenir à autrui. Cette disposition s'applique, sans nulle contestation possible, aux voies privées de quelque nature qu'elles soient.

111. — Art. 438 C. P. — Cet article punit quiconque par des voies de fait se sera opposé à la confection des travaux autorisés par le Gouvernement. Selon GARÇON, cette disposition vise les « travaux publics », tels qu'ils sont définis par la jurisprudence, mais il reconnaît que la Cour de Cassation, si elle en accepte l'idée, n'a pas adopté cette expression : « l'art. 438 a eu pour but de « protéger énergiquement les travaux qui ont un caractère d'utilité publique, au moins locale, et qu'il importe à l'intérêt général dans une certaine mesure, « de voir mettre à fin. Cette protection ne s'étend pas « aux travaux que l'autorité compétente usant d'un « pouvoir de police, permet à un particulier d'entreprendre dans son intérêt personnel, et qui, bien que « soumis à des conditions d'exécution, imposées pour

(11) Code Pénal annoté Gaçon 1911, art. 435. Voir également l'art. 436 qui assimile la menace d'incendier ou de détruire à la menace d'assassinat.

« sauvegarder les droits des tiers, n'en restent pas
« moins des travaux purement privés. » (12)

Il semble donc que l'art. 438 doive s'appliquer aux travaux effectués par des associations syndicales autorisées, puisque la jurisprudence leur reconnaît la qualité de travaux publics.

112. — *Art. 445 à 448 C. P.* — Ces articles punissent l'abatage et la mutilation d'arbres appartenant à autrui et l'art. 448 prévoit une aggravation de peine pour l'abatage des arbres des voies publiques. Ce dernier texte ne peut pas s'appliquer aux voies privées, même ouvertes au public, mais il s'applique aux chemins ruraux non reconnus (13).

113. — *Art. 471, § 4, C. P.* — « Ceux qui auront embarrassé la voie publique, en y déposant ou y laissant sans nécessité des matériaux ou des choses quelconques qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage, ceux qui en contravention aux lois et règlements, auront négligé d'éclairer les matériaux par eux entreposés ou les excavations par eux faites dans les rues et places. »

§ 5 : « Ceux qui auront négligé ou refusé d'exécuter les règlements ou arrêtés concernant la petite voirie, ou d'obéir à la sommation émanée de l'autorité administrative de réparer ou démolir les édifices menaçant ruine. »

§ 7 : « Ceux qui auront laissé dans les rues, chemins,

(12) Cass. 29 décembre 1859, *Glacé Sir.* 60-1-299.

(13) Voir les dispositions de l'art. 456 du Code Pénal pour la destruction des haies, vives ou sèches, le déplacement des bornes, le comblement des fossés. Art. 457 pour les inondations et art. 458 pour les incendies par imprudence.

places, lieux publics, ou dans les champs des coutres de charrue, pincés, barres, barreaux... dont puissent abuser les voleurs... 13° Ceux qui n'étant ni propriétaires, ni usufruitiers, ni locataires... seront entrés et auront passé sur ce terrain... s'il est préparé ou semencé...

114. — Ces dispositions sont actuellement intégralement appliquées aux voies privées. L'embarras de la voie publique prévu et puni par le § 4 n'a tout d'abord pas été étendu aux voies privées ouvertes au public (14), mais par un arrêt du 20 mai 1892 (15), la Cour la Cassation revenant sur la solution antérieure, rappelle l'assimilation faite au point de vue de la police de la circulation entre les voies publiques et les voies privées ouvertes au public (16). L'art. 471, § 4, n'est pas applicable à un terrain communal même ouvert au public, si ce terrain ne sert pas au passage du public ; à des halles publiques, mais qui ne constituent pas des voies de circulation, ou à des voies privées non ouvertes au public (17). L'art. 471, § 4 in fine, relatif à l'éclairage des « rues et places » ne s'applique pas, à défaut d'une disposition spéciale le leur étendant, aux cours communes donnant sur les voies publiques bien qu'ouvertes au public pendant la nuit (18), ni aux terrains non clos

(14) C. de C. 19 juin 1868 B. 150.

(15) B. 155. Voir aussi 12 avril 1902 B. 143 ; 8 décembre 1910. B. 610, 6 juillet 1911 B. 351.

(16) La Cour de Cassation dans un arrêt du 7 juillet 1854. B. 220 punit le non éclairage des travaux sur une voie privée dans l'intérêt de la sûreté des personnes qu'ils n'ont pas empêchées de s'y introduire.

(17) Crim. 30 mars 1895, Planson, D.P. 99-5-744.

Crim. 16 mai 1902, Vaysette, D.P. 03-5-796.

Crim. 1^{er} août 1884, Danthoime, D.P. 84-5-504.

Crim. 19 juin 1868, D.P. 69-5-409.

(18) Crim. 7 juillet 1854, D.P. 55-5-482.

joignant immédiatement la voie publique et livrés à la circulation (19).

La Cour de Cassation a décidé qu'une habitation particulière perd son caractère privé lorsque, par la volonté ou par la tolérance du propriétaire, elle est momentanément ouverte au public. Cette affirmation faite par un arrêt du 18 novembre 1905 (20) à l'occasion de l'application de l'art. 475, § 5, sur les jeux et loteries ou autres jeux de hasard, ne saurait cependant être étendue indistinctement à toutes les infractions pour lesquelles la publicité est un élément matériel. Dans des arrêts du 10 novembre 1876 (21) et 27 janvier 1877 (22), elle a appliqué à une cour ouverte à tout venant et à une voie privée, l'art. 471, § 7, mais cet article, s'il indique les rues, chemins, places, lieux publics, ajoute aussi dans son énumération les champs qui sont des lieux privés facilement accessibles aux malfaiteurs; on ne saurait donc en exclure les voies privées. Par contre, dans un arrêt du 4 juin 1865 (23), la Chambre Criminelle a estimé que l'alinéa 6, de l'art. 471, qui punit « ceux qui auront jeté ou exposé au devant de leurs édifices des choses de nature à nuire par leur chute ou par des exhalaisons insalubres » ne s'appliquait pas au particulier qui aurait jeté des choses nuisibles sur un terrain privé, même grevé d'une servitude de passage au profit de plusieurs propriétaires. Il semble cependant que cet article, qui n'emploie même pas le mot « voie

(19) Crim. 26 juin 1863, D.P. 63-1-386.

(20) B. crim. 511.

(21) B. crim. 215.

(22) B. crim. 32.

(23) Crim. Capel, D.P. 65-5-236.

publique », devrait s'appliquer aux voies privées librement ouvertes à la circulation de tous (24).

La seule sanction normale des règlements émanant des autorités de police est édictée par l'art. 471, § 15, du Code pénal, qui dispose : « Ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative et ceux qui ne se seront pas conformés aux règlements ou arrêtés publiés par l'autorité municipale, en vertu des lois du 16-24 août 1790 et du 19-22 juillet 1791, seront punis... » Nous rappelons que les règlements de police peuvent être pris pour les voies privées ou leur être étendus et nous verrons, infra chapitre III, le droit qu'ont les tribunaux répressifs d'apprécier leur légalité.

La contravention de deuxième classe prévue par l'art. 475, § 3, et relative à l'obligation pour les voituriers de surveiller leurs chevaux et de laisser libre la moitié de la chaussée, s'applique aux voies privées. Nous rappelons d'ailleurs que le décret du 31 décembre 1922 sur la police du roulage, s'applique à toutes les voies « *ouvertes à la circulation publique* ».

Un arrêté pris uniquement dans un but d'empêcher la dégradation d'un chemin et de ménager ainsi les finances de la commune et du département est illégal (25). Un maire ne pourrait pas, sous prétexte de sécurité, interdire d'une façon générale, la circulation des camions, quelles que soient leurs dimensions, sur les chemins ruraux (26). Les dispositions du Code de la Route, dans les agglomérations, ne sont applicables

(24) Crim. 10 nov. 1899 B. 323.

(25) Cass. Crim. 9 décembre 1911, D.P. 1913-1-302.

26 janvier 1924, Gaz. Pal. 1924-1-390 et note.

(26) Cons. d'Et. 27 janvier 1928.

qu'à défaut d'une réglementation locale, mais le maire ne pourrait pas diviser les voies de l'agglomération en voies principales et en voies secondaires et accorder le droit de priorité aux véhicules circulant sur les premières (27); il peut, par contre, établir des sens uniques ou d'une façon générale édicter des prescriptions plus rigoureuses que celles du Code de la Route, à condition qu'elles ne lui soient pas contraires.

L'art. 479, n° 4, punit d'une amende de onze à quinze francs (contravention de troisième classe) « ceux qui auront occasionné des dommages aux propriétés mobilières d'autrui, ou la mort, ou la blessure d'animaux appartenant à autrui, par la vétusté, la dégradation, le défaut de réparation ou d'entretien des maisons ou édifices, ou par l'encombrement ou l'excavation, ou telles autres œuvres, dans ou près les rues, chemins, places ou voies publiques, sans les précautions ou signaux ordonnés ou d'usage ». Cette disposition s'applique également aux voies privées ouvertes au public.

Ayant ainsi passé en revue les différentes infractions prévues par le Code pénal, nous pouvons dégager le principe général de la qualification des « lieux publics ou privés ».

Certaines infractions n'existent que lorsqu'il y a publicité, dans ce cas, la nature du lieu importe peu. Il y a délit si, pour une raison quelconque, il est ouvert au public (outrage public à la pudeur) (28).

Pour d'autres, la publicité à laquelle la loi s'attache est celle de la circulation. La notion de publicité est donc plus restreinte que pour les précédentes, puisqu'il

(27) Ch. crim. 5 février 1926, Sir. 1927-3-39.

Ch. crim. 27 juin 1928, Le Droit Nouveau, 20 sept. 1928.

(28) Voir aussi art. 23 de la loi sur la presse du 29 juillet 1881.

faut un passage et que ce passage ne soit pas accidentel.

Enfin, d'autres infractions sont spéciales aux objets publics ou voies classées (dégradations d'objet d'utilité publique ou délit de vandalisme : art. 257 du Code pénal).

Ainsi, pour chaque infraction la notion de publicité varie suivant le but poursuivi par la disposition qui la réprime. On peut toutefois regretter que le législateur n'ait pas exprimé plus clairement sa pensée et se soit trop souvent contenté du terme « public ». L'interprétation soulève des controverses légitimes, et peut-être utiles au point de vue doctrinal, mais qui nuisent à l'efficacité et à l'infailibilité de la répression, qualités idéales que le droit pénal doit s'efforcer d'acquérir.

CHAPITRE II

EXCEPTIONS ET QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

115. — Pour qu'une infraction existe il faut la réunion des éléments qui la définissent : l'élément légal est le texte législatif ou réglementaire qui prévoit cette infraction ; nous avons étudié au chapitre précédent les règles de l'interprétation de ce texte. L'élément matériel est le siège de l'infraction, le *corpus delicti* (commission ou omission, délit matériel ou délit formel).

L'élément moral est l'état d'âme moralement répréhensible du délinquant ; cet élément moral existe toujours, mais sa nature et son degré varient suivant les cas, pour les contraventions il se présume, parce que le plus souvent il ne constituerait qu'une simple imprudence ou une négligence.

Le prévenu qui sera poursuivi pour une infraction quelconque peut, pour sa défense, nier l'existence d'un de ces éléments en invoquant un droit à agir comme il l'a fait (la chose du délit était en réalité sa propriété, ou il bénéficiait d'un droit réel sur cette chose, une servitude de passage par exemple), ou en prétendant que la voie sur laquelle l'infraction a été commise n'était pas une voie publique, et que, par conséquent, l'infraction

n'existe pas ou qu'elle n'est pas celle qui lui est reprochée.

En règle générale, la juridiction compétente pour connaître d'un procès a compétence pour trancher toutes les questions dont dépend la solution : « *Le juge de l'action est le juge de l'exception* ». Ainsi, si devant un tribunal correctionnel, un prévenu d'abus de confiance allègue que la chose qu'on lui reproche d'avoir détournée lui avait été remise, non pas à titre précaire, en vertu d'un contrat de louage, mais à titre de propriétaire, en vertu d'un contrat de vente, ce sera au Tribunal correctionnel, juge de l'action pénale qu'il appartiendra de statuer sur cette question préalable, cette exception de droit civil.

Certaines questions préalables ne peuvent pas être résolues par les tribunaux répressifs, et ils doivent en abandonner la solution à d'autres juridictions seules compétentes pour en connaître. Ce sont les questions préjudicielles dont nous avons montré des exemples en étudiant le contentieux aux titres I et II.

Les questions préjudicielles au jugement obligent la juridiction répressive à surseoir à statuer, pour laisser les juges compétents trancher la question préjudicielle qu'elle n'a pas qualité pour résoudre. Le Code d'Instruction Criminelle ne les avait pas prévues et la Cour de Cassation au lendemain de sa promulgation se demanda si elle devait les maintenir, car notre Ancien Droit les connaissait. Le Président Barris fut chargé par elle de présenter un rapport sur la question, elle l'adopta en Assemblée générale mais le tint secret pour respecter la prohibition des arrêts de règlement (note du Président Barris du 5 novembre 1813). Le législateur adopta cette solution. L'art. 182 du Code forestier promulgué le 31

juillet 1827 et l'art. 59 de la loi du 15 avril 1829 sur la pêche fluviale ont consacré la jurisprudence antérieure.

Les questions préjudicielles au jugement peuvent être des questions d'ordre civil, d'ordre administratif, quelquefois même d'ordre pénal. Les questions de droits réels mobiliers, peuvent être librement tranchées par les juridictions répressives mais les droits réels immobiliers sont du domaine exclusif des juridictions civiles. Cette règle est subordonnée pour son application, à une série de conditions (1) :

1° Il faut que ce soit l'intéressé qui oppose l'exception préjudicielle ;

2° Que le droit dont il se prévaut, soit un droit dont il se prétende lui-même titulaire. Celui qui poursuivi pour avoir coupé un arbre sur le terrain d'autrui se contenterait d'affirmer que le terrain n'appartient pas au plaignant, ne bénéficierait pas de l'exception préjudicielle ;

3° Que sa prétention soit vraisemblable, c'est-à-dire fondée sur un titre apparent ou sur des faits de possession articulés avec précision.

Lorsque ces conditions sont remplies, la juridiction répressive fixe « un délai bref dans lequel la partie qui aura élevé la question préjudicielle devra saisir les juges compétents de la connaissance du litige et justifier de sa diligence ; sinon, il sera passé outre », sauf à surseoir encore, en cas de condamnation, à l'exécution des condamnations.

Du principe de la séparation des pouvoirs il résulte, nous l'avons vu, que les tribunaux judiciaires c'est-à-dire les tribunaux répressifs, ne peuvent pas connaître des

(1) Voir, art. 182, Code forestier, et art. 59, loi 15 avril 1829.

questions d'ordre administratif. Les tribunaux répressifs peuvent par contre, apprécier la légalité des règlements administratifs (art. 471-15° Code Pénal) ; l'exception d'illégalité n'est pas question préjudicielle.

Reprenons les conditions d'admission des questions préjudicielles en les appliquant aux infractions dont les voies publiques ou privées ont pu être l'objet.

Par un arrêté du 11 juillet 1930 (2) annulé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 nov. 1933 le Conseil de préfecture interdépartemental de Lille, juge répressif des contraventions de grande voirie fluviale (3), a jugé que le propriétaire d'un fonds enclavé qui circule en automobile sur un chemin de halage ne commet aucune contravention. Il a estimé qu'aucune disposition légale n'affranchit de la servitude de passage un terrain dépendant du domaine public de l'Etat (4) et que les décrets des 24 mars 1914 et 25 janvier 1919 qui réglementent la circulation sur les chemins de halage ne peuvent modifier le droit de propriété sanctionné par le Code civil, ni par suite enlever aux propriétaires des fonds enclavés les droits qui leur sont conférés par les art. 682 et 683 du Code civil. Le Conseil de Préfecture de Lille dans cette affaire, a donc admis l'exception de servitude de fonds enclavé invoquée par le prévenu et a jugé que l'existence de

(2) Le Droit Nouveau du 10 avril 1931.

(3) Cons. d'Et. 10 mars 1933, Gascard, Rec. Leb. p. 308.

(4) Contrá. Voir Cons. d'Et. 27 février 1935, Micheu, Annales de la Direction des Eaux et du Génie rural, p. 396. — Le domaine public ne peut supporter aucune servitude de passage même au bénéfice d'un fonds enclavé. Dans le même sens Cons. d'Et. 3 nov. 1933, Ann., p. 263.

Cons. d'Et. 8 et 13 mars 1935, Annales, p. 402. — Le riverain d'un chemin rural non reconnu qui serait enclavé du fait du défaut d'entretien du chemin n'aurait pas droit à une indemnité en vertu de l'art. 4 de la loi du 28 pluviose an VIII, mais pourrait se frayer un passage sur une autre propriété, sauf l'action du propriétaire de celle-ci contre la commune.

cette servitude faisait disparaître la contravention de grande voirie qui lui était reprochée ; s'il n'a pas considéré cette exception comme une question préjudicielle de la seule compétence des Tribunaux civils, c'est que le fait de l'enclave n'était pas contesté et ne constituait donc pas un fait litigieux. Si au contraire, l'Administration poursuivante avait prétendu que le fonds n'était pas enclavé, il y aurait eu question préjudicielle de la compétence civile (5) ; dans l'affaire dont il s'agit, l'Administration soutenait seulement que le fait de l'enclave n'entraînait pas de droit réel de servitude de passage au profit du prévenu ; c'est d'ailleurs l'opinion du Conseil d'Etat (arrêt du 3 novembre 1933).

Pour que l'exception de droit réel immobilier soit une question préjudicielle, il faut donc que ce droit réel soit contesté et qu'il soit susceptible de faire disparaître la contravention ; il n'y aurait pas lieu à renvoi pour un dépôt de matières effectué sur un chemin prétendu privé, parce que la qualité de chemin privé ne fait pas disparaître la contravention, le dépôt étant dangereux pour la salubrité publique (6). Le classement d'un chemin a pour effet d'attribuer la propriété du chemin à la collectivité, sauf nous l'avons vu pour les chemins ruraux pour lesquels il ne subsiste toujours qu'une présomption de propriété. La Cour de Cassation déclare que cette conséquence ne s'applique qu'après la procédure d'expropriation lorsque l'indemnité a été payée ou consignée (7). Les plans d'alignement des villes (8) approuvés par le

(5) Voir Cass. 24 juin 1837 B. 187, 15 juill. 1910, B. 373.

(6) Cass. 6 fév. 1823, B. 115 ; 20 oct. 1824, B. 131 ; 10 nov. 1899, B. 323.

(7) Cass. 6 janv. 1906, B. 23.

(8) Cass. 17 mars 1874, B. 77 ; 25 février 1876, B. 62.

préfet ont aussi pour effet légal d'attribuer à la voie publique les terrains destinés à l'élargissement. Dans tous ces cas, celui qui serait prévenu d'usurpation de la voie publique ne saurait soulever l'exception de propriété parce qu'il ne pourrait pas justifier de cette façon une véritable voie de fait contre l'Administration (9) ; les prétentions du délinquant ne peuvent pas légitimer des entreprises attentatoires au respect dû à l'autorité publique et aux actes émanés d'elles ; la loi prévoit des moyens juridiques pour lui permettre de revendiquer les droits dont il se prétend lésé et rien ne peut justifier que quiconque « se fasse justice à soi-même » ; ce serait la négation de tout ordre social (10).

L'édit de décembre 1607 autorisait le grand voyer à faire ôter les obstacles posés sur la voie publique, et il est toujours applicable, mais un tribunal de simple police ayant admis l'exception préjudicielle de propriété invoquée par un prévenu coupable d'avoir établi une clôture sur un chemin dit communal dont il se croyait propriétaire, la Cour de Cassation par un arrêt du 25 février 1858 (11) cassa ce jugement.

Cet arrêt a été condamné par la jurisprudence postérieure parce qu'on admet que la contravention reprochée ne peut pas exister si la propriété de la voie appartient au prévenu.

Le jugement doit à peine de cassation établir que les prévenus ont présenté un titre de propriété ou allégué des faits de possession équivalents (12).

L'art. 182 du Code forestier et l'art. 59 de la loi du

(9) Cass. 5 décembre 1823, B. 160.

(10) Pour le bris de clôture puni par art. 456 C. P. voir Cass. 31 juill. 1856, B. 268.

(11) B. 66.

(12) Cass. 7 juin 1902, B. 215.

15 avril 1829 mettent la preuve du droit invoqué à la charge de la partie qui élève l'exception. La Cour de Cassation applique cette règle à tous les procès et non plus seulement à ceux qui intéressent l'Etat.

Le juge pénal est compétent pour apprécier la publicité du chemin si la loi pénale ne prend en considération que le fait du passage. Si, au contraire, l'infraction est spéciale aux voies publiques au sens administratif du mot, il peut y avoir question préjudicielle. Si le document administratif en vertu duquel la voie est déclarée publique prête à ambiguité, le tribunal de répression doit surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité administrative ait interprété le document. Il en serait de même s'il n'y avait pas eu de décision de classement (pour une voie urbaine par exemple). Pour les chemins ruraux, si l'arrêté de classement n'est pas ambigu, le juge pénal doit accepter la publicité du chemin sans discussion, mais s'il s'agit d'un chemin non reconnu la question de publicité est soumise à son appréciation souveraine et la déclaration du procès-verbal ne le lie pas, il peut procéder à une visite des lieux (13).

Nous examinerons au chapitre IV, les conséquences que peut avoir pour les prévenus la solution des différentes questions préjudicielles soulevées par eux.

(13) Cass. 3 juillet 1909, B. 352.

CHAPITRE III

CONTROLE DE LA LÉGALITÉ DES RÈGLEMENTS

116. — Toute disposition réglementaire qui contredit les termes ou l'esprit de la loi ou porte atteinte à une liberté définie consacrée par une loi est frappée d'illégalité si elle n'est pas prise en vertu d'une autre disposition de loi. Pour faire valoir cette illégalité, il y a deux moyens :

a) L'annulation du règlement par le Conseil d'Etat par le moyen du recours pour excès de pouvoir que nous avons étudié au chapitre IV du titre précédent. Le délai du pourvoi étant de deux mois, ce moyen n'est pas toujours très pratique et il est moins souvent employé.

b) La déclaration d'illégalité prononcée par le juge. L'art. 471, § 15 dispose en effet : « ceux qui auront contrevenu aux règlements « légalement » faits par l'autorité administrative... ». Cette disposition semble se restreindre aux poursuites en simple police mais on admet aussi que le juge de police correctionnelle ait le même pouvoir (14). Cette compétence du juge ordinaire pour déclarer l'illégalité des règlements de police, lorsqu'il

(14) Cons. d'Et. 14 mars 1884, Morphy, Recueil Lebon, p. 214.

est saisi d'une contravention est une dérogation au principe de la séparation des pouvoirs.

A l'exception des règlements de police, pour lesquels il y a un texte formel, la question de l'appréciation de la validité des règlements administratifs par l'autorité judiciaire, comme aussi celle de leur interprétation divisait depuis un siècle la jurisprudence civile et la jurisprudence administrative. Dans l'arrêt Septfonds du 16 juin 1923, le Tribunal des Conflits a admis que les tribunaux judiciaires pouvaient interpréter le sens des règlements douteux qu'ils ont à appliquer, mais qu'ils ne pouvaient pas apprécier leur validité ou leur légalité. Malgré cette décision, le plus souvent le juge de l'ordre judiciaire préfère renvoyer spontanément à la juridiction administrative le règlement dont le sens est douteux. Les tribunaux répressifs dont on ne conteste cependant pas les pouvoirs, agissent de même couramment pour l'appréciation de légalité, des règlements sur les manifestations extérieures du culte. L'arrêt Septfonds pris sur les conclusions de M. MATTER n'a, selon M. BERTHÉLÉMY jamais voulu identifier les lois et les règlements ainsi que le soutiennent DUGUIT et BONNARD. M. MATTER a simplement déclaré en substance : « En interprétant un acte de l'administration on ne trouble pas les opérations administratives, on n'empiète pas sur le pouvoir exécutif car l'interprétation suit, se conforme, applique. Le règlement participe du caractère de la loi en ce sens seulement qu'il est donné aux tribunaux comme édictant des règles générales. La déclaration d'illégalité refusant l'application du règlement, troublant l'opération du pouvoir exécutif, seule peut la prononcer l'autorité administrative... ».

Quoiqu'il en soit de la solution à donner à ces con-

troverses doctrinales, il est acquis que les tribunaux répressifs ne sont pas juges de l'utilité ou de l'opportunité des règlements de police tandis que le Conseil d'Etat grâce au recours pour excès de pouvoir exerce à ce point de vue, sur les autorités de police une véritable tutelle juridictionnelle.

Le droit d'examen de la légalité des règlements par les tribunaux répressifs se borne donc à examiner si ces règlements ont bien été pris dans des limites légales de la compétence du fonctionnaire qui les a signés et s'ils ne contredisent pas un texte de loi.

L'effet de l'illégalité prononcée par un tribunal répressif est d'ailleurs tout à fait relatif ; le jugement ne s'applique pas *erga omnes*. Rien ne s'oppose, même après un arrêt de la Cour Suprême, à ce que de nouvelles poursuites soient engagées, pour une autre affaire, lorsqu'il y a eu contravention au règlement de police dont le juge pénal a refusé l'application dans une affaire précédente.

Les règlements étant munis d'une sanction pénale, et l'application de la peine étant confiée aux tribunaux de simple police, il eût été compliqué de faire de la question de légalité des règlements une question préjudicielle dont la connaissance par les tribunaux administratifs aurait sans cesse entravé l'exercice de la répression. « Il y a, dit M. LAFERRIÈRE, une telle connexité entre l'exercice de la juridiction répressive et la vérification des prescriptions ou des défenses dont elle doit assurer la sanction, que le même droit devrait être reconnu à l'autorité judiciaire même en l'absence d'un texte qui le lui réserverait (15) ». En fait, avant la mo-

(15) Laferrière : « Juridiction administrative », 2^e éd., t. I, p. 481.

dification de l'art. 471 intervenue en 1832, la Cour de Cassation appliquait déjà le principe que la loi a consacré.

Il peut y avoir divergence d'opinions entre le Conseil d'Etat et les Tribunaux répressifs. Ces derniers peuvent tenir pour illégaux des règlements reconnus valables par le Conseil d'Etat. Pour sortir de cette confusion, il n'est prévu aucune voie légale ; l'une des deux autorités devra adopter le point de vue de l'autre. Par contre, si les Tribunaux répressifs ont appliqué un règlement annulé postérieurement par le Conseil d'Etat, les décisions rendues ne sont pas annulées mais après la décision du Conseil d'Etat, il sera impossible de prononcer de nouvelles peines.

CHAPITRE IV

INFRACTIONS

117. — Ces quelques notions générales rappelées, il convient d'examiner rapidement les infractions qui peuvent être commises plus spécialement sur les voies privées. Nous indiquerons aussi quelques applications faites par la jurisprudence des principes exposés ci-dessus.

118. — *Crimes.* — Pour les crimes, nous n'indiquons que ceux pour lesquels le caractère de la voie peut avoir à jouer un rôle.

Le meurtre commis sur la voie publique ou sur la voie privée n'est pas considéré comme étant plus grave que celui qui est commis en tout autre endroit. Cependant, nous devons signaler que, s'il s'agit d'une voie privée close, dépendant d'une maison habitée, le meurtre commis en repoussant pendant la nuit l'escalade ou l'effraction des clôtures, murs ou entrée peut constituer un cas de nécessité actuelle de la légitime défense de soi-même ou d'autrui. Il y a présomption absolue de légitime défense (art. 329 Code pénal) qui fait disparaître l'infraction.

L'art. 434 qui punit l'incendie volontaire peut aussi

le cas échéant s'appliquer aux voies privées comme à tout autre endroit où se trouvent les objets incendiés qui répondraient aux définitions de l'art. 434.

L'art. 383 qui punit le vol qualifié est nous l'avons vu, applicable aux voies privées livrées à la circulation publique.

De même, les attentats anarchistes punis par les art. 435 et 436 du Code pénal, peuvent atteindre les voies privées.

119. — Délits. — En matière de délits, les applications des principes généraux que nous avons étudiés aux chapitres précédents sont plus nombreuses. Nous renvoyons aux indications que nous avons données, *supra* n° 105 sur le critérium de la publicité pour l'outrage public à la pudeur.

Les vols commis sur la voie publique lorsqu'il ne s'agit pas de chemins et qu'il n'y a pas d'autres circonstances aggravantes sont de simples délits (vols de matériaux), les règles relatives aux actes de vandalisme sur les objets d'utilité publique s'appliquent plus particulièrement aux voies classées ; les déplacements de bornes, l'opposition à l'exécution de travaux d'intérêt public et général, la destruction de clôture, la tenue de maisons de jeu sont des délits qui peuvent s'appliquer aux voies privées comme aux voies publiques. De même, pour le délit de chasse prévu par l'art. 11, n° 2 de la loi du 3 mai 1844.

L'art. 456 du Code pénal ne s'applique pas à celui qui comble un fossé le long d'un chemin privé qui lui appartient ou coupe les arbres d'une voie privée lui appartenant. L'exception de propriété fait donc disparaître l'infraction.

C'est surtout en matière de contraventions que les infractions sont variées. L'art. 471, § 13, permet de punir ceux qui ont passé sur le chemin alors qu'il était préparé pour la culture, labouré par exemple. L'art. 471, § 9, sera applicable à celui qui aura cueilli ou mangé sur le lieu même, les fruits des arbres appartenant à autrui.

L'art. 479, § 11 et 12, punit la dégradation des voies publiques, l'usurpation sur leur largeur, l'enlèvement des gazons, terres ou pierres. Il serait inapplicable si le prévenu soulevait une exception de propriété reconnue fondée. Il en serait de même, nous l'avons vu, pour celui qui aurait barré un chemin ouvert au public, mais lui appartenant. Bien entendu, ces dispositions s'appliquent aux chemins ruraux non reconnus (1), les infractions constituent des contraventions de petite voirie, mais s'il y a contestation sur les limites du chemin, le tribunal répressif devra surseoir à statuer jusqu'à ce que les tribunaux civils se soient prononcés (2).

Les arrêtés pris par les maires ou les préfets pour les chemins ruraux non reconnus sont sanctionnés par les peines portées à l'art. 471, § 5 et 15 du Code pénal, mais s'ils rappellent ou reproduisent les dispositions de l'art. 479, § 11° et § 12°, du Code pénal, se sont les peines portées à ce dernier article et non celles de l'art. 471 qui sont applicables.

Pour qu'il y ait usurpation, il faut que l'occupation ait eu pour effet de soustraire à l'usage du public, la parcelle de terrain occupée, que cette occupation soit permanente qu'elle soit effective, que la parcelle appar-

(1) Cass. Cr. 26 juillet 1894 (D.P. 95-1-54, Cass. 13 janvier 1888, Casanova.

(2) Cass. 3 mars 1920, Mornand, D.P. 1924-1-94.

tienne incontestablement au chemin rural. Constituent ainsi des usurpations, les plantations d'arbres, le creusement ou le comblement d'un fossé, la pose d'une porte qui interrompt la circulation, l'obstruction du chemin. Un dépôt de matériaux sur le chemin constituera soit un « embarras de la voie publique » puni par l'art. 471, § 4, soit une véritable anticipation. L'art. 105 du règlement général du 3 janvier 1883 prévoit l'intervention d'office de l'autorité pour faire cesser l'interception du chemin par une œuvre quelconque, cette action doit être menée prudemment car si elle avait lieu à tort, elle exposerait la commune à être condamnée à des dommages-intérêts.

Les dégradations punies par l'art. 479, § II du Code pénal sont les détériorations ou modifications quelconques apportées au chemin. L'infraction existe lorsque le contrevenant n'a fait qu'user de son droit en accomplissant sur son propre fonds des actes de nature à amener la dégradation du chemin (3), mais elle n'existerait pas si par exemple une excavation se produisait dans le chemin par suite d'un éboulement dû à un cas de force majeure, ou si à la suite de charrois exceptionnels, le chemin avait subi des dégradations extraordinaires (4).

L'art. 471, § 4, punit l'embarras de la voie publique par le dépôt d'objets mobiliers qui empêchent ou diminuent la liberté ou la sûreté du passage. Pour qu'il y ait contravention, il faut que la parcelle embarrassée fasse partie du chemin rural (il peut y avoir ici question préjudicielle), que le dépôt ait été fait sans nécessité (La Cour de Cassation est très rigoureuse pour l'accep-

(3) Cass. 11 février 1905, Martinez, Rev. Gén. adm., 1905-2-189.

(4) Voir règlement général du 3 janvier 1883 (Bull. Min. Int., 1883, p. 9) et art. 58 du Code de la Route.

tation du cas de force majeure, c'est à l'inculpé à prouver la nécessité) (5), que les objets déposés, empêchent ou diminuent la sécurité du passage.

Le déversement d'eaux insalubres et malsaines ou rendant la circulation difficile et dangereuse serait passible des peines prévues par les art. 471, § 4 ou 6 ou par l'art. 479, § 11.

En dehors de ces contraventions prévues par le Code pénal, il y a toutes celles qui constituent des infractions aux règlements de police (Loi du 21 juin 1898, modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935 sur les édifices menaçant ruine, loi du 15 février 1902 modifiée par le décret-loi du 30 octobre 1935, sur la protection de la santé publique, art. 471, § 5 et § 15 du Code pénal, Code de la Route).

Par un arrêt du 5 mai 1923 (6), la Chambre criminelle a décidé qu'un règlement de police n'était obligatoire qu'après avoir été porté à la connaissance du public par affichage (art. 96, loi 5 avril 1884, Avis du Conseil d'Etat 25 prairial an XIII) ; une simple pancarte portant « Défense de fumer » ne peut suppléer à l'affichage prescrit par la loi. Il en serait donc de même pour les nombreux arrêtés réglementant la circulation (Défense de doubler, vitesses maxima, etc...), et par un arrêt du 11 mars 1927 (7), la Cour Suprême a même décidé que l'arrêté limitant à 12 km. la vitesse des voitures était applicable même si aucun écriteau ne le portait à la connaissance des personnes étrangères à la commune.

Pour les arrêtés préfectoraux, au contraire, aucun

(5) Cass. Crim. 12 mars 1931, *Le Droit Nouveau*, 10 mai 1931.

(6) Cass. Crim. 5 mai 1923, *Le Droit Nouveau*, 10 mai 1925.

(7) *Le Droit Nouveau*, 1^{er} août 1927.

mode de publicité n'est précisé par la loi ; en conséquence, il suffit qu'ils aient reçu une publicité consacrée par l'usage des lieux, c'est une pure question de fait de savoir si l'arrêté préfectoral a fait l'objet d'une publication suffisante.

121. — *Sanctions pénales des infractions aux lois sur les lotissements.* — Les sanctions aux infractions commises par les lotisseurs ont été établies par l'art. 13 de la loi du 19 juillet 1924 et par l'art. 16 de la même loi.

122. — *Délits.* — Les sanctions de l'art. 13 sont relatives à la publicité. Le lotisseur qui aura réalisé une vente ou une location avant la réalisation du projet, tombe sous le coup de ces sanctions. Il en sera ainsi lorsque les affiches, annonces, tracts et autres moyens de publicité n'ont pas fait connaître le dépôt du projet à la mairie, ainsi que la date de la décision approbative de ce projet, ou lorsqu'ils contenaient des indications non conformes aux stipulations du cahier des charges ou susceptibles d'induire les acquéreurs en erreur, lorsque la publicité a été faite avant l'arrêté d'approbation ou lorsque les engagements ne contenaient pas les indications prescrites par l'art. 13. La peine prévue est correctionnelle (amende de 500 à 5.000 fr.), le tribunal compétent est le Tribunal Correctionnel, il peut condamner le délinquant à des dommages-intérêts envers la commune, il peut accorder des circonstances atténuantes (loi 29 décembre 1928, modifiant l'art. 463, § 9 du Code pénal).

La première personne qui encourt la sanction de l'art. 13 est évidemment le lotisseur ou entrepreneur des groupes d'habitations. Mais sont également punissables les

personnes qui ont participé aux infractions prévues (notaires, agents d'affaires, etc...).

123. — *Contraventions.* — L'art. 16 punit de l'amende prévue à l'art. 471 Code pénal, l'exécution des travaux effectués contrairement à la loi, c'est-à-dire avant le dépôt du projet à la mairie, ou avant l'approbation préfectorale ou contrairement à l'arrêté approbatif.

Par un arrêt du 26 juin 1930 (8), la Chambre des Appels correctionnels de la Cour d'Aix, a décidé que le fait de construire un immeuble suivant un projet de lotissement non préalablement déposé à la mairie en vue d'une approbation administrative, comme aussi le fait de publicité en vue de la vente des immeubles, constituent des contraventions à la loi du 19 juillet 1924. Il ne s'agit pas, en pareil cas, dit la Cour, d'une application rétroactive de la loi, mais d'une infraction commise postérieurement à sa promulgation.

On doit exclure du champ d'application de ces sanctions les opérations qui ne constituent pas des travaux proprement dits et le défaut d'exécution des travaux prévus. MM. Monsarrat et Polti, cependant, pensent que l'art. 16 vise tous les actes afférents au lotissement, autres que ceux prévus par l'art. 13. M. BONDE est partisan de l'interprétation restrictive du texte. La Cour de Cassation suit en cette matière ses règles habituelles d'interprétation des textes ; par un arrêt du 11 mars 1932, elle a décidé que l'art. 16 ne s'appliquait pas au cas où les travaux prévus n'ont pas été exécutés. Les poursuites peuvent être dirigées contre toutes les personnes qui ont effectué les travaux irréguliers ou sous l'ordre et pour le compte

(8) Le Droit Nouveau, 10 janvier 1931.

desquelles les travaux ont été effectuées. Un procès-verbal doit être dressé contre le contrevenant par tous officiers ou agents de police judiciaire, requis par le maire, ou à son défaut, par un délégué spécial désigné à cet effet, par le préfet en vertu de l'art. 85 de la loi du 5 avril 1884 ; copie du procès-verbal est transmise au préfet et au maire ; la commune et le département peuvent se porter partie civile, le procès-verbal est déféré au tribunal de simple police du lieu du lotissement. Procès-verbal peut être dressé tant que l'état de fait qui constitue la contravention se perpétue.

Ainsi, est passible de la contravention de l'art. 16 la constitution d'un lotissement, constatée par procès-verbal d'un garde-champêtre, n'ayant fait l'objet d'aucune formalité administrative, et alors que le lotisseur avait imposé aux acquéreurs l'obligation de prendre à leur charge toutes les servitudes d'utilité publique prévues par les lois de 1919-1924 (9).

Le procès-verbal constatant l'infraction est indispensable et à son défaut, le prévenu doit être relaxé (10).

Le juge peut prononcer quatre sortes de peines : *a*) l'amende prévue par l'art. 471 Code pénal ; *b*) la condamnation du contrevenant à la démolition des travaux par application de l'art. 161 du Code d'Instruction Criminelle ; *c*) la condamnation à des dommages-intérêts, si la commune ou le département s'est porté partie civile ; *d*) enfin, le cas échéant la condamnation, sous peine d'une astreinte à dresser les projets et plans exigés par la loi et à les appliquer après approbation.

Le dernier alinéa de l'art. 16 déclare solidaires des

(9) Ch. crim. 15 juillet 1925, *Le Droit Nouveau*, 15 mars 1928.

(10) Cass. crim. 16 mars 1934, *Imbert*, *Sirey* 1935-1-315.

condamnations prononcées, tous les vendeurs et bailleurs à moins que l'une des parties n'apporte la preuve qu'elle a été sciemment induite en erreur. Les vendeurs ou bailleurs ne peuvent pas se décharger de leur responsabilité, même par une clause expresse insérée dans les contrats.

L'art 16 atteint également les lotis lorsque ce sont eux qui effectuent les travaux contrairement à la loi (ce sera le cas, lorsqu'un loti aura construit sur son terrain dépendant d'un lotissement entrepris avant le 19 juillet 1924 et inachevé). Lorsque des Sociétés d'épargne ont acheté un terrain en vue de le lotir elles-mêmes, ce sont elles qui sans aucun doute, sont responsables, à l'exclusion de leurs vendeurs.

124. — Il y a enfin des sanctions spécialement applicables aux constructeurs. Aucune construction ne peut être édifiée sans la délivrance de l'alignement et du permis de construire.

L'alignement prévu par l'art. 12, § 2 de la loi de 1919-1924, n'a aucun rapport avec celui des voies publiques prévu par l'Edit de décembre 1607. Les sanctions seront celles des art. 471 du Code pénal et art. 161 du Code d'Instruction Criminelle. Depuis le décret-loi du 28 décembre 1926, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents.

Le § 2 de l'art. 12 dispose que le permis de construire est celui prévu par la loi du 15 février 1902. Selon l'art. 27, § 2 de cette dernière loi, celui qui aura construit une habitation sans le permis du maire sera puni d'une amende de 16 à 500 fr. L'art. 7 de la loi de 1919 prévoit en outre un permis de construire pour les villes ayant un plan d'aménagement déclaré d'utilité publique.

125. — Une espèce récente nous montrera la complexité des règles de la législation actuelle en matière d'urbanisme.

M. Varet, propriétaire à Clichy demande au maire de Clichy l'autorisation de modifier l'axe de la voie privée « impasse Varet » et de construire un mur sur un emplacement, contrairement aux servitudes du plan d'aménagement de la Ville de Clichy. De l'enquête à laquelle la Préfecture de la Seine a fait procéder, il résultait que le sieur Varet désirait construire un groupe d'habitations, il fut invité à déposer un dossier réglementaire à cet effet.

Le 5 décembre 1935, le sieur Varet avait commencé à construire sans attendre l'autorisation. Procès-verbal lui fut dressé le 15 janvier 1936 pour avoir construit en contravention à l'art. 18 du programme des servitudes annexé au décret du 31 mars 1934, déclarant d'utilité publique le plan d'aménagement de Clichy et ainsi conçu : « Sur tout le territoire communal, dans un but d'hygiène publique et afin d'assurer l'insolation et l'aération des bâtiments, il est interdit d'édifier aucune construction à moins de cinq mètres de l'axe des voies publiques ou privées ayant moins de 10 m. de largeur ».

Le tribunal de simple police de Clichy, par jugement du 26 juin 1936 condamna M. Varet à deux francs d'amende, et par application de l'art. 161 du Code d'Instruction Criminelle à la démolition des travaux dans le délai de deux mois. Pour sa défense, le sieur Varet avait fait valoir que la loi du 15 février 1902 accordait au maire un délai de 20 jours, passé lequel l'autorisation était présumée accordée. Le tribunal de simple police passa outre, estimant que ce délai était prolongé de 60 jours par l'effet de l'art. 10 du décret-loi du 25 juillet

1935 sur les projets régionaux d'urbanisme. (Lorsque le plan d'aménagement de la région parisienne aura été déclaré d'utilité publique, le maire aura 40 jours pour donner son autorisation mais son examen devra porter non seulement sur le règlement sanitaire, mais sur tous les autres et notamment le plan régional et le plan communal).

Sur appel du sieur Varet, le Tribunal correctionnel de la Seine, par jugement du 9 novembre 1936 (11), infirma le jugement de Clichy, prétendant que :

1° Les propriétaires riverains des voies privées seraient libres de construire sans demander une permission de voirie dite permis d'alignement. Sans aucun doute, sur ce point, le Tribunal Correctionnel a confondu la permission d'alignement qui n'est pas applicable aux voies privées et le permis de bâtir en conformité des lois de 1919-1924, qui est applicable à toutes les constructions.

2° Le maire avait 40 jours pour délivrer son autorisation. Ici encore, le Tribunal correctionnel s'est trompé. Ce délai qui résulte de l'art. 3 du décret-loi du 25 juillet 1935 ne sera applicable que lorsque le plan d'aménagement de la région parisienne aura été déclaré d'utilité publique. En attendant ce moment c'est l'art. 10 sur le régime des « dispositions de sauvegarde » dudit décret-loi qui est seul applicable ; or cet article dispose que le Préfet a deux mois pour examiner le projet dans le sens du plan régional, le maire a en outre 20 jours pour l'examiner au point de vue sanitaire, au total : 80 jours.

3° Le sieur Varet à l'expiration du délai, aurait acquis le droit d'élever les constructions par autorisation impli-

(11) D.H. 1937, p. 29.

cite résultant du silence gardé par l'Administration. Sur ce point, l'Administration prétend que si une telle possibilité résulte de la loi du 15 février 1902, au point de vue du règlement sanitaire, elle ne résulte nullement des lois sur les plans d'aménagement régionaux ou communaux.

Cette affaire a fait l'objet auprès du Garde des Sceaux, de la part du Préfet de la Seine et du Ministre de l'Intérieur, d'une demande de pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi, conformément aux termes de l'art. 442 du Code d'Instruction criminelle.

CONCLUSION

126. — L'étude des voies privées, qu'il serait intéressant de reprendre sur le plan législatif pour rectifier les lacunes et les erreurs de la réglementation actuelle qui gagnerait à être codifiée, nous amène à faire une conclusion un peu décevante.

Notre droit individualiste, respectueux à l'excès des libertés individuelles et du droit de propriété, a dans ce domaine, comme en bien d'autres hélas ! suivi avec de nombreuses années de retard, les exigences de la réalité. En matière d'hygiène et d'urbanisme, les interventions des pouvoirs publics ont été lentes et timides. Le développement industriel de la France date de 1830 environ, les villes sont devenues colossales, leur activité est trépidante.

Si leur extension a été lente tout d'abord il était facile de prévoir qu'elle s'accentuerait au fur et à mesure du développement des sciences appliquées. Il a cependant fallu attendre 1902, 1924, 1930, pour que des mesures efficaces soient prises pour protéger les populations urbaines contre les dangers résultant de la promiscuité dans laquelle elles vivent. La lutte contre le taudis n'est pas menée avec la vigueur qui serait désirable.

Nous avons indiqué que la police ne pouvait pas être moralisatrice et qu'il était impossible d'agir contre les

désordres moraux qui ne s'extériorisent pas ; vouloir les saisir, serait ouvrir la porte à toutes les brimades administratives dont nous nous sommes peu à peu affranchis. Il serait cependant dangereux de ne pas poursuivre la licence qui par contagion ou scandale peut créer des troubles graves menaçant l'ordre public.

La volonté individuelle peut nous prémunir contre les vices qui s'étalent sous nos yeux, mais elle est par contre, radicalement impuissante contre les dangers de contamination qui résultent des tares physiques de nos grandes cités modernes. Contre ces dangers l'autorité publique doit agir vigoureusement.

En France, la natalité subit une régression alarmante. Ce phénomène, s'ajoutant à la mortalité trop élevée due uniquement à la propagation des maladies contagieuses, doit attirer l'attention des pouvoirs publics soucieux d'assurer la perpétuation de la race française. La suppression des taudis est le premier remède à apporter à ces deux maux de même nature.

Dans ces domaines, la puissance publique seule peut intervenir, la tâche est trop importante et trop délicate pour qu'elle s'en remette à la bonne volonté des administrés ou s'arrête devant de vagues considérations philosophiques ou des scrupules périmés qui étaient justifiés il y a un siècle, mais sont devenus désuets en présence des réalités de la vie moderne. La propriété doit être respectée certes, mais cette réserve n'exclut pas toute réglementation. Les propriétaires ont une fonction sociale à remplir et rien ne doit empêcher l'Etat de leur rappeler leurs devoirs lorsqu'ils les oublient ou les transgressent. La loi du 15 mai 1930, trop tardive, a heureusement appliqué cette idée en autorisant l'exécution

d'office des travaux d'assainissement des voies privées, aux lieu et place des propriétaires négligents.

Lorsque les règles de l'hygiène, grâce à l'action éclairée et énergique des pouvoirs publics, seront respectées partout, notre civilisation aura fait un pas décisif en avant pour le progrès matériel. La science appliquée ne pourra plus être rendue responsable des maux nouveaux qu'elle a fait fondre sur l'humanité et qui pourtant auraient pu être prévus et évités.

Telle est la philosophie sociale que nous croyons devoir dégager de l'étude que nous venons d'entreprendre.

Nous devons cependant, pour être juste, ne pas oublier que la France est un pays démocratique, où le respect des droits de chacun est érigé en principe constitutionnel. Nous ne saurions mieux faire pour dépeindre et définir cet état d'esprit, que de reproduire cette phrase extraite des instructions données au Préfet de la Seine par le Ministre de l'Intérieur, M. Paganon, le 16 janvier 1936, pour l'application du décret-loi du 25 juillet 1935 :

« Les mesures qui précèdent doivent être prises en
« s'efforçant de sauvegarder, dans toute la mesure du
« possible, les intérêts légitimes de chacun. La réalisa-
« tion de toute œuvre d'urbanisme implique une subor-
« dination nécessaire de l'intérêt particulier à l'intérêt
« général. Mais la gêne qui est ainsi imposée à quelques-
« uns, n'a d'autre justification que de permettre d'abou-
« tir, pour tous, à de meilleures conditions de vie et
« elle ne doit être imposée qu'à bon escient ».

ANNEXES

127. — I. MODÈLE DE RÉGLEMENTATION DES VOIES PRIVÉES

ARTICLE PREMIER. — Aucune ouverture de rue ou place ne peut être entreprise par des particuliers, même sur leurs propres fonds, sans une autorisation régulière. Un plan des lieux indiquant le tracé des alignements doit accompagner leur demande.

ARTICLE 2. — Si la voie projetée est destinée à la circulation générale et doit être réunie au domaine municipal, la demande d'autorisation doit porter l'engagement : 1° de donner à la nouvelle rue la largeur nécessaire à la circulation, laquelle ne peut être moindre de 10 mètres ; 2° d'adopter une direction qui sera fixée d'après celle des rues voisines ; 3° d'abandonner gratuitement à la ville, libre de toutes charges hypothécaires, le terrain à convertir en rue, et de supporter entièrement, en frais et accessoires, les frais de l'acte de donation et des plans d'alignement et de nivellement exigés par la préfecture à l'appui de la reconnaissance par la commune ; 4° de faire exécuter, sans concours financier de la ville, le premier pavage ou le premier empierrement et son entretien pendant deux ans, le tout sous la direction du Service des travaux communaux ; 5° d'établir, de chaque côté de la voie, des trottoirs conformes aux prescriptions de l'administration. Les bordures de ces trottoirs devront être placées en même temps que le pavage ou l'empierrement : mais le dallage pourra être ajourné jusqu'à la construction des maisons ou des murs de clôture ; 6° de pourvoir à l'écoulement des eaux pluviales et des matières résiduelles des immeubles au moyen d'égouts établis d'après les prescriptions de l'administration. La

construction des égoûts prévus au paragraphe précédent, pourra être ajournée jusqu'au moment où la commune aura établi les canalisations nécessaires à l'écoulement total des eaux ; 7° de se conformer à toutes les autres conditions qui seront imposées dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publiques. Les demandes ainsi formulées seront accompagnées d'un plan des lieux à l'échelle de 0 m. 005 indiquant le tracé de l'alignement et le nivellement de la rue ou de la place. Elles seront examinées par le Service de voirie communale et soumises ensuite à l'avis du Conseil municipal appelé à se prononcer sur l'utilité de la rue.

Avant que la rue puisse être livrée à la circulation, un procès-verbal dressé par le Service de la voirie, constate si toutes les conditions imposées par l'arrêté d'autorisation d'ouverture ont été remplies. Dès que le procès-verbal est signé par les parties intéressées, la nouvelle voie entre dans le réseau des voies publiques, sur délibération du Conseil municipal.

Si toutes les conditions imposées par l'arrêté d'autorisation n'ont pas été observées, la ville a le droit d'en poursuivre l'exécution aux frais et pour le compte des intéressés ou bien de refuser le classement de la rue ; elle demeure seule juge de la question.

ARTICLE 3. — Dans le cas où la rue à ouvrir demeurera propriété particulière, elle devra satisfaire aux conditions suivantes, si les propriétaires entendent la laisser à la circulation publique :

1° La largeur de la voie sera au moins égale à la hauteur de la façade verticale des maisons à édifier en bordure, sans que cette largeur puisse être inférieure à mètres ;

2° Elle devra être pourvue de caniveaux pavés et nivelés de manière à assurer l'écoulement des eaux de surface ;

3° Les eaux pluviales et usées provenant des habitations seront recueillies dans les égoûts construits sur les indications de l'administration, si le réseau des égoûts de la commune le permet ;

4° Les façades et les clôtures seront tenues en bon état de propreté ; elles devront être lavées ou badigeonnées toutes les fois que l'injonction en sera donnée par l'Administration ;

5° Les propriétaires riverains sont tenus de faire balayer

chaque jour le trottoir et la chaussée au droit de leurs propriétés ; d'assembler les boues et immondices en tas, de les faire enlever aussitôt et transporter en bordure de la voie communale publique la plus proche desservie par le service d'enlèvement des ordures ménagères ;

6° L'éclairage de ces voies sera assuré dans les mêmes conditions que celui de la voie communale à laquelle elle aboutit ;

7° Le numérotage des maisons en bordure est à la charge des propriétaires, il est exécuté d'après la règle adoptée par l'administration pour le numérotage des rues de la ville.

Il est accordé aux propriétaires des rues non encore numérotées un délai d'un mois pour se conformer à cette prescription. En cas de défaut d'entente de la part des intéressés, le numérotage sera fait d'office et à leurs frais ;

8° Toute rue particulière doit porter une dénomination approuvée par le maire ;

9° Au-dessus de chaque plaque dénomminative et à toutes les issues sur la voie publique, il devra être placé une plaque spéciale portant, en caractères de même grandeur que ceux des plaques dénominatives, l'indication « Voie non classée » ,

**128. — II. MODÈLE DE DÉCRET ÉTENDANT A UNE VILLE
LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 15 MAI 1930.**

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

—o—

DIRECTION

DE L'ADMINISTRATION

DÉPARTEMENTALE ET COMMUNALE

**Le Président
de la République Française,**

Sur le rapport du Ministre de l'Intérieur et du
Ministre de la Santé Publique,

Vu la loi du 15 mai 1930 relative à l'assai-
nissement d'office des voies privées de Paris et
notamment l'art. 11 de ladite loi ;

Vu la loi du 15 février 1902 et, notamment,
l'art. 1^{er} de ladite loi, modifié par le décret-loi
du 30 octobre 1935.....

Vu la délibération du par laquelle
le Conseil municipal de a demandé
le bénéfice des dispositions de la loi susvisée du
15 mai 1930 ;

Vu le procès-verbal de l'enquête à laquelle il
a été procédé du au 19...,
ensemble l'avis du commissaire-enquêteur ;

Vu l'avis du Conseil départemental d'hygiène
du en date du ;

Vu les propositions du Préfet du et
les autres pièces de l'affaire ;

Vu le décret du 2 mai 1936,

Le Conseil d'Etat entendu,

DÉCRÈTE :

ARTICLE PREMIER. — Les dispositions de la loi susvisée
du 15 mai 1930 sont déclarées applicables à la Ville de.....

Toutefois les dispositions du règlement sanitaire de la commune susmentionnée, ainsi que celles du règlement sanitaire du département du demeurent applicables sur le territoire de cette commune, à l'exclusion des dispositions du Règlement sanitaire de la Ville de Paris, auquel se réfère la loi précitée du 15 mai 1930.

ARTICLE 2. — Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de la Santé Publique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait à

Par le Président de la République :

Le Ministre de l'Intérieur,

Le Ministre de la Santé Publique.

Vu :

Le Président de Thèse,

ACHILLE MESTRE.

Vu :

Le Doyen de la Faculté de Droit,

ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- AUCOC. — Conférences de droit administratif, 1882-1886.
- BATBIE. — Traité pratique et théorique de droit administratif et de droit public, 1885.
- BÉQUET. — Répertoire de droit administratif.
- BERTHÉLÉMY. — Traité de droit administratif, 1933.
- BONNARD. — Précis élémentaire de droit administratif, 1935.
- DALLOZ. — Répertoire alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence.
- Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence.
- DUFOUR-TAUDIÈRE. — Traité général de droit administratif.
- GARÇON. — Code Pénal annoté.
- HAURIOU. — Précis de droit administratif.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.
- MOREAU. — Manuel de droit administratif.
- MOREL. — Traité de procédure civile. Sirey, 1932.
- PLANIOL. — Traité de droit civil. T. 1.
- ROLLAND. — Précis de droit administratif.
- WALINE. — Manuel élémentaire de droit administratif. Sirey, 1936.

OUVRAGES SPÉCIAUX

- A. BONDE. — Traité pratique de l'aménagement, de l'extension et de l'embellissement des Villes et Lotissements. Ed. 1927, Dalloz.
- CAZENAVETTE. — Extension des Villes et Lotissements. Projets régionaux d'urbanisme. Sirey, 1936.

- DES CILLEULS. — Traité de la législation et de l'administration de la voirie urbaine. Paris, 1877.
- DELANNEY. — De l'Alignement, 1895.
- M. FÉLIX. — Extension et aménagement des villes. Ed. 1926, A. Rousseau.
- FÉRAUD-GIRAUD. — Servitudes de voirie, 1850.
— Traité des voies rurales publiques et privées, 1886.
- GILLES-LAGRANGE. — Thèse Toulouse, 1914.
— L'assainissement des voies privées.
- GIROLAMI, GOLDENBERG, HERSANT. — Les pouvoirs du maire, 1935. Ed. La Vie départementale et communale.
- GUILLAUME. — Traité pratique de la voirie rurale, 1904.
— Traité pratique de la voirie urbaine, 1911.
- JOUSSELIN. — Servitudes d'utilité publique, 1850.
- G. MARGUERON. — Le Droit routier. Ed. Dunod, 1930.
- Géo MINVIELLE. — Traité pratique des lotissements, 1928.
- Gaston MONSARRAT. — Les voies urbaines publiques et privées.
— Les chemins ruraux publics et privés.
— Police municipale et rurale.
- MORGAND. — La loi municipale, 1923.
- Fernand NAUDIER. — Traité théorique et pratique de la législation des chemins ruraux, 1891.
- RABANY et MONSARRAT. — Traité théorique et pratique de la voirie, 1911.
- TEITGEN. — La police municipale générale.
— L'ordre public et les pouvoirs du maire. Sirey, 1934.

JURISPRUDENCE ET REVUES

Dalloz périodique (D.P.).

Dalloz hebdomadaire (D.H.).

Sirey (S. ou Sir.).

Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'Etat (Rec. Leb.).

Bulletin des arrêts de la Chambre criminelle (B. ou B. crim.).

Revue générale d'administration (Rev. gén. adm.).
Revue critique de législation et de jurisprudence.

Publications administratives :

Annales de la voirie.
Annales des chemins vicinaux.
Ecole des communes.
La Vie municipale.
Jurisprudence municipale et rurale.
Annales de la Direction des Eaux et du Génie rural.
Bulletin du Ministère de l'Intérieur (Bull. Min. Int.).

Gazette du Palais.
Gazette des Tribunaux.
Le Droit Nouveau, revue bi-mensuelle de jurisprudence. Ed.
rue Feydeau, Paris.

TABLE DES MATIÈRES

	Numéros
INTRODUCTION	1 à 13
Historique sommaire des voies de communication	2-3
Intérêt militaire	4
Intérêt économique	5
Voies publiques	7
Voies privées des collectivités	8
Voies privées urbaines	10
Chemins ruraux non reconnus	11
Chemins ruraux privés	12
Plan général	13

TITRE I

LES VOIES PRIVÉES SOUS LE RÉGIME

DU DROIT PRIVÉ 14 à 66

CHAPITRE PREMIER. — LA PROPRIÉTÉ DES VOIES PRIVÉES	15 à 27
Section I. — <i>Les chemins ruraux non reconnus.</i>	15 à 22
Les chemins ruraux avant la loi de 1881.....	15
Art. 3 de la loi de 1881.....	16
Conditions d'application de l'art. 3.....	17
Nature juridique du chemin rural non reconnu.	18
Acquisition d'un chemin rural par prescription.	19
Propriété des dépendances du chemin.....	20
Aliénation	22

	Numéros
Section II. — <i>Chemins communaux privés</i> ...	23
Section III. — <i>Voies privées appartenant à des particuliers</i>	24 à 27
Propriétaire unique	24
Chemins d'exploitation : nature de leur propriété	25
Autres chemins privés	26
Voies publiques déclassées	27
CHAPITRE II. — LES SERVITUDES ET AISANCES DE VOIRIE	28 à 44
Généralités sur les servitudes de droit civil...	29
Section I. — <i>Servitudes de vue et d'accès</i> ...	30
Section II. — <i>Servitude d'écoulement des eaux</i> ...	31 à 33
Servitude d'égoût	32
Servitudes d'acqueduc et d'appui.....	33
Section III. — <i>Servitude de passage</i>	34 à 44
Servitude de désenclavement	35
Servitudes de passage conventionnelles.....	36
Chemins de culture et chemins communaux privés	37
Chemins forestiers	38
Carraires	39
Servitude de tour d'échelle.....	40
Servitude de halage	41
Chemins d'exploitation	42
Chemins ruraux non reconnus et chemins privés ouverts au public.....	43
Chemins privés grevés d'une servitude de passage au profit du public.....	44
CHAPITRE III. — DES ACTES JURIDIQUES DONT LES VOIES PRIVÉES SONT L'OBJET.....	45 à 56
Section I. — <i>Création des voies privées</i>	46 à 52
Déclassement des voies publiques. Leur suppression	46

	Numéros
Aliénation des voies publiques désaffectées....	47
Ouverture des chemins ruraux non reconnus..	48
Ouverture des voies privées urbaines.....	49
Associations syndicales libres	50
Ouverture par des particuliers de voies publi- ques ou destinées à devenir publiques.....	51
Ouverture des chemins d'exploitation.....	52
Section II. — <i>Modifications du tracé et tra- vaux d'entretien</i>	53 à 55
Chemins ruraux non reconnus.....	53
Voies privées	54
Chemins d'exploitation	55
Section III. — <i>Disparition des voies privées..</i>	56
CHAPITRE IV. — CONTENTIEUX	57 à 66
Principe de la séparation des pouvoirs.....	58
Contestations sur le caractère de la voie.....	59
Actions pétitoires	60
Actions confessoires et négatoires	61
Action en bornage	62
Actions possessoires	63
Actions personnelles	64
Procédure des actions intentées par ou contre les communes	65
Procès des associations syndicales libres.....	66

TITRE II

LES VOIES PRIVÉES SOUS LE RÉGIME

DU DROIT PUBLIC..... 67 à 102

Plan

CHAPITRE PREMIER. — APPLICATION AUX VOIES PRIVÉES DES POUVOIRS GÉNÉRAUX DES AUTO- RITÉS DE POLICE	67 68 à 72
---	---------------

	Numéros
Section I. — <i>Police de la conservation de la voie</i>	69
Police de la conservation et de la circulation des chemins ruraux non reconnus.....	70
Section II. — <i>Police de la circulation</i>	71
Section III. — <i>Police de l'hygiène et de la salubrité publique</i>	72
CHAPITRE PREMIER. — ASSAINISSEMENT DES VOIES PRIVÉES	73 à 90
Section I. — <i>Loi du 15 février 1902</i>	73
Lois spéciales à la Ville de Paris.....	74
Jurisprudence antérieure à la loi du 15 février 1902	75
Maisons construites, voies ouvertes.....	76
Maisons à construire, voies à ouvrir.....	77
Règlements généraux, types d'hygiène.....	78
Difficultés pratiques de la loi du 15 février 1902.	79
Section II. — <i>Associations syndicales</i>	80 à 87
Lois de 1865 et de 1888.....	80
Associations syndicales forcées	81
Loi du 22 juillet 1912.....	82
Constitution volontaire	83
Formation de l'association syndicale.....	84
Dépenses	85
Taxes	86
Non-responsabilité de l'Administration.....	87
Section III. — <i>Assainissement d'office</i>	88 à 90
Loi du 15 mai 1930.....	88
Classement d'office	89
Extension à d'autres villes que Paris.....	90
CHAPITRE III. — LOTISSEMENTS ET PLANS D'AMÉNAGEMENT DES VILLES	91 à 97
Historique de la législation des lotissements...	91

	Numéros
Définition des lotissements	92
Obligations des lotisseurs	93
Voirie	94
Lotissements défectueux	95
Plans d'aménagement des villes.....	96
Rétroactivité de la loi de 1924.....	97
 CHAPITRE IV. — CONTENTIEUX.....	 98 à 102
Section I. — <i>Exécution d'office des règlements de police</i>	98
Section II. — <i>Recours contre les règlements de police</i>	99
Section III. — <i>Contentieux de pleine juridiction</i>	100
Section IV. — <i>Contentieux de l'interprétation.</i>	101
Section V. — <i>Sanctions civiles et administratives des prescriptions relatives aux lotissements</i>	102

TITRE III

LES VOIES PRIVÉES SOUS LE RÉGIME

DU DROIT PÉNAL..... 103 à 125

CHAPITRE PREMIER. — QUALIFICATION DES VOIES ET CRITÉRIUM DE LA PUBLICITÉ.....	104
Outrage public à la pudeur.....	105
Abandon d'enfant	106
Vol qualifié	107
Jeux et loteries	108
Attentats anarchistes	109-110
Art. 438 C. P.	111
Mutilations et abatages d'arbres.....	112
Contraventions	113-114

	Numéros
CHAPITRE II. — EXCEPTIONS ET QUESTIONS PRÉ- JUDICIELLES	115
CHAPITRE III. — CONTROLE DE LA LÉGALITÉ DES RÈGLEMENTS	116
CHAPITRE IV. — INFRACTIONS	117 à 125
CONCLUSION	126
ANNEXES. — Modèle de réglementation des voies privées	127
Modèle de décret étendant à une Ville les dispositions de la loi du 15 mai 1930	128
BIBLIOGRAPHIE	130

LES PRESSES MODERNES

96, Galerie Beaujolais, 96

Palais-Royal PARIS (1^{er})
